



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.747/1-2-3-4-16
van 28 januari 2026

avis 78.747/1-2-3-4-16
du 28 janvier 2026

over

sur

een voorontwerp van
'Programmawet'

un avant-projet de
'Loi-programme'

Op 29 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van 'Programmawet'.

De titels 1, 8, 10 en titel 11 (artikel 144) zijn door de eerste kamer onderzocht op 20 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

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

De titels 1, 2, hoofdstukken 4 en 5, 4, hoofdstuk 1, en 11 (artikel 144), zijn door de tweede kamer onderzocht op 26 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Pauline LAGASSE, auditeur, en Timo TALLGREN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Titel 1, titel 2, hoofdstukken 1, 2 en 3, titel 4, hoofdstuk 2, en titel 11 (artikel 144) zijn door de derde kamer onderzocht op 20 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Rein THIELEMANS en Githa SCHEPPERS, eerste auditeurs, Lennart NIJS, auditeur, en Sander MEERT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Elly VAN DE VELDE.

De titels 1, 3, hoofdstuk 4, 7, 9 en 11 zijn door de vierde kamer onderzocht op 26 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX en Stéphane TELLIER, eerste auditeurs, en Timo TALLGREN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

De titels 1, 5, hoofdstukken 1 tot 4, en 11 (artikel 144) zijn door de zestiende kamer onderzocht op 15 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES en Ilse ANNÉ, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur, en Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Toon MOONEN.

De titels 1, 3, 5, hoofdstuk 5, 6 en 11 (artikel 144) zijn door de zestiende kamer onderzocht op 22 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES en Ilse ANNÉ, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, Peter SCHOLLEN en Pieter AERTGEERTS, auditers.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D'ESPALLIER.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 januari 2026.

*

Le 29 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Premier Ministre à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de 'Loi-programme'.

Les titres 1^{er}, 8, 10 et 11 (article 144) ont été examinés par la première chambre le 20 janvier 2026. 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.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section et Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC et Brecht STEEN.

Les titres 1^{er}, 2, chapitres 4 et 5, 4, chapitre 1^{er}, et 11 (article 144) ont été examinés par la deuxième chambre le 26 janvier 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Pauline LAGASSE, auditrice, et Timo TALLGREN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

Le titre 1^{er}, le titre 2, chapitres 1^{er}, 2 et 3, le titre 4, chapitre 2, et le titre 11 (article 144) ont été examinés par la troisième chambre le 20 janvier 2026. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Les rapports ont été rédigés par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur chef de section, Rein THIELEMANS et Githa SCHEPPERS, premiers auditeurs, Lennart NIJS, auditeur, et Sander MEERT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Elly VAN DE VELDE.

Les titres 1^{er}, 3, chapitre 4, 7, 9 et 11 ont été examinés par la quatrième chambre le 26 janvier 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Les rapports ont été rédigés par Yves CHAUFFOUREAUX et Stéphane TELLIER, premiers auditeurs, et Timo TALLGREN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

Les titres 1^{er}, 5, chapitres 1^{er} à 4, et 11 (article 144) ont été examinés par la seizième chambre le 15 janvier 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES et Ilse ANNÉ, greffiers.

Le rapport a été rédigé par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur, et Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN.

Les titres 1^{er}, 3, 5, chapitre 5, 6 et 11 (article 144) ont été examinés par la seizième chambre le 22 janvier 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES et Ilse ANNÉ, greffiers.

De titels 1, 5, hoofdstukken 1 tot 4, en 11 (artikel 144)

Le rapport a été rédigé par Benjamin MEEUSEN, Peter SCHOLLEN et Pieter AERTGEERTS, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D'ESPALLIER.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 janvier 2026.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

1. Een aantal bepalingen van het voorontwerp betreffen regelingen inzake de verwerking van persoonsgegevens.

Dat geldt onder meer voor de artikelen 108 en 109, 113 tot 120, 131, 1° en 3°, en 133, 2°, van het voorontwerp.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, namelijk de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking van persoonsgegevens.

Bijgevolg zal met betrekking tot de betrokken bepalingen van het voorontwerp nog het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moeten worden ingewonnen voor zover dit nog niet is gebeurd.

Weliswaar verklaarde de gemachtigde dat de artikelen 131, 1° en 3°, (ontworpen artikel 15/1, §§ 4 en 6, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 ‘houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’ (hierna: koninklijk besluit nr. 38)) en 133, 2° (ontworpen artikel 23bis/3 van het koninklijk besluit nr. 38) van het voorontwerp, die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens respectievelijk van de (onder)aannemer die sociale schulden heeft en van de werkende vennoten van de vennootschappen bedoeld in artikel 23bis/1 van het koninklijk besluit nr. 38 en de helpers van de zelfstandigen bedoeld in artikel 23bis/2 van koninklijk besluit nr. 38 niet voor advies aan de GBA werden voorgelegd, om de volgende reden:

“De artikelen 15/1 en 23bis/3 van het KB nr. 38 vormden reeds het voorwerp van een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (cfr. advies nr. 05/2024 van 19 januari 2024).”²

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

² Bedoeld wordt advies 05/2024 van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 19 januari 2024, beschikbaar op <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-05-2024.pdf>.

Met die zienswijze kan evenwel niet worden ingestemd. De adviesverplichting ex artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming geldt voor elke wetgevings- of regelgevingsmaatregel die betrekking heeft op een verwerking van gegevens, zelfs in geval van een beperkte wijziging zoals, *in casu*, enerzijds, het regelen van een bijkomende gegevensuitwisseling naar een afzonderlijke databank en het uitdrukkelijke regelen van de bewijswaarde van de voor het publiek toegankelijke gegevens en, anderzijds, het aanduiden van een bijkomende instantie (het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ)), die de persoonsgegevens van de werkende vennoten en helpers invoert in de Kruispuntbank voor Ondernemingen. Ook over die artikelen moet het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit bijgevolg nog worden ingewonnen.

2. Een aantal bepalingen van het voorontwerp betreffen regelingen waarvan de stellers dienen na te gaan of een aanmelding bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU) vereist is, dan wel of een vrijstellingsregeling van toepassing is en, zo dat het geval is, of aan de voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan.³

Bij de artikelsgewijze bespreking wordt zo nodig nader ingegaan op dit aspect.

3. Krachtens artikel 2, §§ 1 en 2, van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ kunnen grondregelingen met betrekking tot onder andere de bezoldigingsregeling en de pensioenregeling pas na onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties in de daartoe opgerichte comités worden vastgesteld.

De artikelen 68 tot 71 van het voorontwerp vallen onder het begrip “grondregelingen” als bedoeld in de wet van 19 december 1974.⁴

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt niet dat wat die bepalingen betreft het vormvereiste van de voorafgaande onderhandeling met de vakbonden is vervuld.

De steller van het voorontwerp dient erop toe te zien dat dit vormvereiste naar behoren vervuld wordt.

4. Op grond van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’ onderwerpt de minister van Tewerkstelling en Arbeid of de minister van Sociale Voorzorg, behoudens in spoedeisende gevallen, elk voorontwerp van wet tot wijziging van de wetten, met de toepassing waarvan een instelling van openbaar nut vermeld in de lijst opgenomen in artikel 1 van diezelfde

³ Dat is bijvoorbeeld het geval voor de artikelen 18 tot 31 en 83 tot 90 van het voorontwerp.

⁴ Als grondregeling inzake de bezoldigingsregeling en de pensioenregeling moet onder meer worden beschouwd de nadere regeling van de koppeling aan het indexcijfer van de consumptieprijzen of aan enige andere standaard (artikel 4 en 5 van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 ‘tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1^o, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’).

wet belast is, aan het advies, hetzij van de Nationale Arbeidsraad, hetzij van het beheerscomité. Indien de minister de dringendheid inroept, brengt hij de voorzitter van het beheerscomité hiervan op de hoogte.

Uit het dossier blijkt niet dat de regeling inzake de bijkomende straf van het verlies van het voordeel van RSZ-bijdrageverminderingen, zoals opgenomen in hoofdstuk 2 van titel 6 van het voorontwerp, werd voorgelegd aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor sociale zekerheid, die nochtans met de inning van het ontnomen voordeel belast zou worden, noch dat deze zou zijn voorgelegd aan de Nationale Arbeidsraad of dat de voorzitter van het beheerscomité op de hoogte gebracht zou zijn over een eventueel beroep op de hoogdringendheid.

De stellers van het voorontwerp dienen het nodige te doen voor de naleving van dit vormvereiste met betrekking tot hoofdstuk 2 van titel 6 van het voorontwerp.

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst nog wijzigingen zou ondergaan ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten,⁵ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

TITEL 1 – ALGEMENE BEPALING

Bij deze titel zijn geen opmerkingen te maken.

TITEL 2 – FINANCIËN

HOOFDSTUK 1 – WIJZIGINGEN VAN HET WETBOEK DIVERSE RECHTEN EN TAKSEN, BETREFFENDE DE TAKS OP DE INSCHEPING VAN EEN LUCHTVAARTUIG EN DE JAARLIJKSE TAKSEN OP DE VERZEKERINGSVERRICHTINGEN, OP DE EFFECTENREKENINGEN EN OP DE KREDIETINSTELLINGEN

1.1. De artikelen 2 tot 4 en 9, eerste tot derde lid, van het voorontwerp wijzigen artikel 162 van het Wetboek diverse rechten en taksen (hierna: WDRT) in die zin dat het bedrag van de taks op de inscheping van een luchtvaartuig op 1 januari 2027 wordt verhoogd van 5 euro naar 10 euro voor een passagier met een bestemming verder dan 500 kilometer in vogelvlucht te rekenen vanaf het *Airport Reference Point* (hierna: ARP) van de luchthaven met het hoogste jaarlijkse aantal passagiers van het land, terwijl het bedrag van die taks voor een passagier met een

⁵ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

bestemming die niet verder is gelegen dan 500 kilometer wordt aangepast van 10 euro naar 10,5 euro op 1 januari 2028 en van 10,5 euro naar 11 euro op 1 januari 2029.

De taks op de inscheping van een luchtvaartuig werd bij artikel 32 van de wet van 28 maart 2022 ‘houdende verlaging van lasten op arbeid’ in artikel 162 van het WDRT ingevoerd. Het bedrag van de taks bedroeg bij de invoering ervan 10 euro voor een passagier met een bestemming die niet verder is gelegen dan 500 kilometer in vogelvlucht te rekenen vanaf het ARP van de luchthaven met het hoogste jaarlijkse aantal passagiers van het land, en voor een passagier met een bestemming verder dan 500 kilometer hetzij 2 euro voor een bestemming binnen de Europese Economische Ruimte (hierna: EER), het Verenigd Koninkrijk of Zwitserland, hetzij 4 euro voor een bestemming buiten de EER, het Verenigd Koninkrijk of Zwitserland.

Bij artikel 2, a), van de Programmawet van 18 juli 2025 werden de bedragen van 2 respectievelijk 4 euro vervangen door 5 euro voor een passagier met een bestemming verder dan 500 kilometer. Het bedrag van 10 euro voor een passagier met een bestemming die niet verder is gelegen dan 500 kilometer bleef behouden.

De ontworpen regeling behoudt in artikel 162 van het WDRT het onderscheid tussen bestemmingen die niet verder of verder gelegen zijn dan 500 kilometer, maar brengt in het jaar 2027 de bedragen van de taks naargelang de afstand van de bestemming zonder onderscheid op 10 euro. In het jaar 2028 zal een passagier met een bestemming die niet verder is gelegen dan 500 kilometer een halve euro meer betalen dan een passagier met een bestemming verder dan 500 kilometer, in het jaar 2029 zal dat een euro meer zijn.

1.2. Gevraagd waarom de bedragen van de taks nagenoeg op gelijke hoogte worden gebracht voor bestemmingen niet verder of verder dan 500 kilometer, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Terzake wordt verwezen naar het arrest 165/2023 d.d. 30 november 2023 van het Grondwettelijk Hof:

‘B.29.6. Uit een systemische en contextuele lezing van artikel 15 van het Verdrag van Chicago blijkt immers dat die bepaling ertoe strekt aan de verdragsluitende Staten de verplichting op te leggen om de nationale luchtvaartuigen en de buitenlandse luchtvaartuigen aan gelijke regels te onderwerpen. Het verbiedt retributies, taksen en andere verplichte heffingen die de luchtvaartuigen van de andere verdragsluitende Staten discrimineren wat betreft het tarief van de heffing.

B.29.7. Het is om discriminaties te verbieden en geen afbreuk te doen aan de mogelijkheden voor de luchtvaartmaatschappijen om met elkaar te concurreren dat artikel 15, laatste zin, van het Verdrag van Chicago verbiedt om buitenlandse luchtvaartuigen aan taksen of aan heffingen te onderwerpen die enkel worden geheven omdat zij over het grondgebied vliegen, het grondgebied binnenvliegen of eruit vertrekken. In tegenstelling tot artikel 24 van het Verdrag van Chicago, wordt bij artikel 15 van hetzelfde Verdrag geen fiscale regel ingevoerd die zich zou onderscheiden van het verbod van discriminatie. Bovendien houdt het gebruik van de term ‘uniquement’ in de Franse versie, van de term ‘solely’ in de Engelse versie, van de termen ‘por el mero derecho de transito, entrada o salida’ in de Spaanse versie en van de term ‘tol’ko’ (только) in de Russische versie in dat het de bedragen zijn die uitsluitend als inreis-, uitreis- of transitrechten worden geheven die in artikel 15,

laatste zin, van het Verdrag worden bedoeld, zodat de heffingen waarmee een doel van milieubescherming wordt nagestreefd en die verband houden met de door het luchtvaartuig afgelegde afstand, niet verboden zijn, voor zover zij niet discriminerend zijn.’

De voorziene wijziging van het tarief is dan ook volledig in overeenstemming met het bovenvermelde arrest van het Grondwettelijk Hof en de jurisprudentie van het Hof van Justitie (Air Transport Association of America e.a. - grote kamer, 21 december 2011, C-366/10, ECLI:EU:C:2011:8).

Artikel 15 van het Verdrag van Chicago vereist niet dat belastingen variëren afhankelijk van de afstand van de vluchten, het vereist wel dat nationale luchtvaartuigen en de buitenlandse luchtvaartuigen aan gelijke regels worden onderworpen.

Er wordt benadrukt dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid in fiscale aangelegenheden beschikt.”

1.3. Om de redenen uiteengezet door de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 70.983/1/3 van 14 februari 2022⁶ en bevestigd door het door de gemachtigde aangehaalde arrest van het Grondwettelijk Hof, lijkt de ontworpen bepaling inderdaad verenigbaar met artikel 15 van het Verdrag van Chicago.⁷

In datzelfde arrest brengt het Grondwettelijk Hof evenwel ook de doelstelling van de taks op de inscheping van een luchtvaartuig in herinnering:

“B.1.3. Naast het budgettaire doel ervan beoogt die taks de negatieve externaliteiten van het luchtverkeer te internaliseren, door die kosten door te rekenen aan de gebruiker om hem ertoe aan te zetten zijn gedrag te wijzigen (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2522/001, p. 30). De negatieve externaliteiten zijn de negatieve gevolgen van het optreden van een economische actor voor derden of voor het leefmilieu, zoals, te dezen, luchtvervuiling of geluidsoverlast. In beginsel worden die gevolgen niet spontaan gecompenseerd door de economische actor. De internalisering bestaat erin dat die externe kosten worden opgenomen in de lasten van de economische actor die ze veroorzaakt, opdat hij ermee rekening houdt bij zijn beslissingen.

Het bedrag van de taks is het hoogst wanneer de afstand van de vlucht minder dan 500 kilometer bedraagt, en zulks teneinde de reizigers ertoe aan te zetten de voorrang te geven aan een minder vervuילend vervoersalternatief, zoals de trein (*ibid.*, p. 34).

Zodoende draagt de taks op de inscheping van een luchtvaartuig bij tot de toepassing van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, bedoeld in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, alsook tot de verwezenlijking van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, overeenkomstig artikel 7*bis* ervan.”

De taks op de inscheping van een luchtvaartuig heeft aldus niet enkel een budgettair doel, maar tevens een milieudoelstelling. Zo ligt het bedrag van de taks voor bestemmingen die niet verder zijn gelegen dan 500 kilometer in de thans geldende regeling dubbel zo hoog als voor

⁶ Adv.RvS 70.983/1/3 van 14 februari 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 maart 2022 ‘houdende verlaging van lasten op arbeid’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2522/1, 111-115, opmerkingen 13 en 14.

⁷ Adv.RvS 77.696/2-3-16-VR van 11 mei 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 18 juli 2025, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0909/1, 302.

bestemmingen verder dan 500 kilometer, teneinde reizigers ertoe aan te zetten de voorrang te geven aan een minder vervuilend vervoersalternatief zoals de trein.

Gelet op het voor het jaar 2027 volledig en daarna nagenoeg op gelijke hoogte brengen van de bedragen van de taks op de inscheping van een luchtvaartuig naargelang de afstand van de bestemming, verdient het aanbeveling om de ontworpen regeling niet alleen te verantwoorden “[o]m budgettaire redenen”, maar om in de memorie van toelichting tevens te verantwoorden waarom de milieudoelstelling die wordt nagestreefd met het bestaande verschil naargelang de afstand tot de bestemming lijkt te worden verlaten.

2. De artikelen 7 respectievelijk 8 van het voorontwerp vullen de belastbare grondslag van de jaarlijkse taks op de kredietinstellingen aan (ontworpen artikel 201¹¹ van het WDRT) en verhogen het tarief ervan (ontworpen artikel 201¹² van het WDRT).

Wat de aanpassing van de belastbare grondslag betreft, wordt in de memorie van toelichting onder meer op het volgende gewezen:

“Naast het verstrekken van directe leningen voor de financiering van grote projecten (> 25 miljoen euro), leent de EIB ook geld uit aan commerciële banken die op hun beurt leningen geven aan kleinere projecten in het kader van KMO's, de zogenaamde intermediaire leningen waarbij de EIB leent aan een commerciële bank, die belast wordt met de verdeling van de EIB-fondsen aan welbepaalde begunstigden op basis van vooraf gestelde thema's. (...)

(...)

Het is belangrijk te vermelden dat deze financiering slechts door een beperkt aantal banken wordt gebruikt, en dat dit ongelijk verdeeld is. Sommige banken worden dus zwaarder getroffen, wat vragen oproept over fiscale billijkheid.”

Gevraagd welke kredietinstellingen met de ontworpen regeling precies worden beoogd, gaf de gemachtigde het volgende antwoord:

“De FOD Financiën beschikt niet zelf over een exhaustieve lijst van de banken die lenen bij de EIB.

Er zijn wel persberichten verschenen waarbij banken aangaven dat zij gebruik maken van deze leningen en op de website van de EIB kan ook informatie worden gevonden (<https://www.eib.org/en/projects/loans/index.htm?q=&sortColumn=loanParts.loanPartStat.us.statusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&la=EN&deLa=EN&loanPartYearFrom=2022&orLoanPartYearFrom=true&loanPartYearTo=2026&orLoanPartYearTo=true&orCountries.region=true&countries=BE&orCountries=true§ors=9900&orSectors=true>)

Volgend overzicht kan worden gevonden:

(...)

Uit dit overzicht kan worden opgemaakt dat tussen de piek in oktober 2016 en de situatie in maart 2025 het volume van EIB-leningen die door banken werden verstrekt een structurele neerwaartse trend vertoonde, wat resulteerde in een daling van 80% in het volume van EIB-leningen in deze periode, hoewel het gebruik van dergelijke leningen gepland is om de economie te stimuleren. Het is daarom geen selectieve maatregel om de bankensector of in het bijzonder enkele van haar spelers te ondersteunen, maar een

maatregel om de economie te ondersteunen, in lijn met de logica van het bestaan van de EIB.

Dit wordt overigens eveneens vermeld in de Memorie van Toelichting in de volgende passage:

‘In tegenstelling tot interbancaire schulden verhogen schulden tegenover de EIB de fiscale druk voor instellingen die hiervan gebruikmaken. Sinds de invoering van de geharmoniseerde bankentaks in 2016 worden de schulden die Belgische banken aangaan bij de Europese Investeringsbank (EIB) immers opgenomen in de belastbare basis van deze taks, onder de rubriek ‘Schulden tegenover cliënten’ (lijn 229, kolom 05 van Schema A). Dit is het gevolg van de richtlijnen van Eurostat, die de EIB beschouwt als een ‘andere financiële tussenpersoon’ en niet als een bank.’

Er wordt benadrukt dat de bovenvermelde financiering open staat voor alle financiële instellingen. Uit de bovenvermelde lijst blijkt echter dat in de praktijk slechts enkele banken gebruik maken van deze financiering.

Het verwijderen van deze leningen uit de belastbare basis voor de Jaarlijkse Taks op de Kredietinstellingen moet kredietinstellingen aanmoedigen om meer gebruik te maken van deze financieringsmethode en om deze middelen ter beschikking te stellen van KMO's.

De Memorie van Toelichting kan dan ook in deze zin worden genuanceerd en aangepast.”

Mede ter verantwoording van de ontworpen regeling in het licht van het gelijkheidsbeginsel verdient het inderdaad aanbeveling om in de memorie van toelichting bijkomende informatie op te nemen.

HOOFDSTUK 2 – WIJZIGINGEN BETREFFENDE DE INKOMSTENBELASTINGEN

AFDELING 1 – BEPERKING VAN DE FORFAITAIRE RAMING VAN DE KOSTEN DIE AFTREKBAAR ZIJN VAN HET BRUTO-INKOMEN UIT AUTEURSRECHTEN

ALGEMENE OPMERKING

1. Luidens artikel 17, § 1, 3° en 5°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (hierna: WIB 92) zijn belastbaar als roerende inkomsten “de niet in 5° vermelde inkomsten van verhuring, verpachting, gebruik en concessie van roerende goederen” respectievelijk “de inkomsten:

- verkregen uit de overdracht of de verlening van een licentie door de oorspronkelijke rechthebbende, zijn erfgenamen of legatarissen, van auteursrechten en naburige rechten, alsook van de wettelijke en verplichte licenties die bij wet zijn geregeld, bedoeld in boek XI, titel 5, van het Wetboek van economisch recht of in analoge bepalingen van buitenlands recht;
- die betrekking hebben op originele werken van letterkunde of kunst zoals bedoeld in artikel XI.165 van het Wetboek van economisch recht of op prestaties van uitvoerende kunstenaars zoals bedoeld in artikel XI.205 van hetzelfde Wetboek;

- met het oog op de exploitatie of het daadwerkelijk gebruik van deze rechten, behalve in het geval van een gebeurtenis veroorzaakt buiten de wil van de overeenkomstsluitende partijen, overeenkomstig de eerlijke beroepsgebruiken, door de verkrijger, de licentiehouder of een derde;
- op voorwaarde dat de voormelde oorspronkelijke rechthebbende beschikt over een kunstwerkattest als bedoeld in artikel 7 van de wet van 16 december 2022 tot oprichting van de Kunstwerkcommissie en tot verbetering van de sociale bescherming van kunstwerkers, of in analoge bepalingen of met gelijkaardige gevolgen heeft genomen door een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte; of
- bij gebrek daaraan, dat de rechthebbende in het kader van de overdracht of de verlening van een licentie in overeenstemming met de eerste drie streepjes deze rechten overdraagt of in licentie geeft aan een derde voor mededeling aan het publiek, voor openbare uitvoering of opvoering, of voor reproductie;

alsmede de voormelde inkomsten die door de voormelde rechthebbende worden verkregen via een in artikel I.16, § 1, 4° tot 6°, van het Wetboek van economisch recht bedoelde beheersorganisatie.”

Artikel 37, eerste tot derde lid, van het WIB 92 voorziet voor vergoedingen voor de overdrachten of verleningen van licenties van de auteursrechten en naburige rechten onder bepaalde voorwaarden in de mogelijkheid dat die vergoedingen worden geherkwalificeerd naar beroepsinkomsten.⁸

Artikel 22, § 3, van het WIB 92 regelt de vaststelling van het netto-inkomen van voormelde roerende inkomsten als volgt: “Onverminderd de toepassing van het bepaalde in § 2,^[9] wordt onder netto-inkomen van in artikel 17, § 1, 3°, bedoelde verhuring, verpachting, gebruik en concessie van roerende goederen en in artikel 17, § 1, 5°, bedoelde overdracht of verlening van een licentie van auteursrechten en naburige rechten, alsook wettelijke en verplichte licenties die bij wet zijn geregeld het brutobedrag verstaan, verminderd met de kosten die zijn gedragen om die inkomsten te verkrijgen of te behouden; bij gebrek aan bewijskrachtige gegevens worden die kosten forfaitair geraamd volgens percentages die de Koning bepaalt”. Die forfaitaire kostenaf trek is vastgelegd in de artikelen 3 tot 5 van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 ‘tot uitvoering van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992’ (hierna: KB/WIB 92). Meer specifiek wordt het percentage van de forfaitaire kostenaf trek vastgelegd op 15 % van het brutobedrag voor inkomsten uit verhuring, verpachting, gebruik, concessie van roerende goederen en auteursrechten (artikel 3 van het KB/WIB 92), en op 50 % van de eerste schijf van 10.000 euro en 25 % van de schijf van 10.000 euro tot 20.000 euro indien het auteursrechten betreft (artikel 4, eerste lid, 1°, van het KB/WIB 92).

⁸ De zogenaamde fiscale auteursrechtenregeling werd grondig aangepast bij de artikelen 100 tot 109 van de Programmawet van 26 december 2022. Zie adv. RvS 72.474/1-2-3-4 van 10 november 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot die programmawet, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3015/1, 292-296. Zie ook GEIREGAT S. en VANDENBOSSCHE G., “Hervorming fiscaal regime auteursrechten en naburige rechten: een hobbelige weg back to its roots? Artikelen 100 t.e.m. 109 Programmawet 26 december 2022 intellectueelrechtelijk en fiscaal ontleed”, *AFT* 2023, 6-67.

⁹ Artikel 22, § 2, van het WIB 92 luidt: “Interest van schulden aangegaan om inkomsten van roerende goederen en kapitalen te verkrijgen of te behouden is niet aftrekbaar”.

Naar luid van de ontworpen artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, van het KB/WIB 92 (artikelen 10 en 11 van het voorontwerp) is in het geval van inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten, bedoeld in artikel 17, § 1, 3° en 5°, van het WIB 92, de voormelde forfaitaire kostenafrek enkel van toepassing op inkomsten uit activiteiten waarvoor de belastingplichtige beschikt over een kunstwerkattest als bedoeld bij artikel 7 van de wet van 16 december 2022 ‘tot oprichting van de Kunstwerkcommissie en tot verbetering van de sociale bescherming van kunstwerkers’ of bij artikel 12 (en niet in de Franse tekst: 17), § 8, van het koninklijk besluit van 13 maart 2023 ‘betreffende de werking van de Kunstwerkcommissie, de criteria en de procedure voor de erkenning van de kunstenfederaties en tot verbetering van de sociale bescherming van kunstwerkers’ of bij gelijkaardige bepalingen of bepalingen van gelijke werking aangenomen door een andere lidstaat van de EER. Attesten zoals bedoeld bij artikel 17 van het koninklijk besluit van 13 maart 2023 (kunstwerkattest “starter”) worden daarbij uitdrukkelijk uitgesloten.

2.1. Gevraagd wat in de ontworpen regeling precies wordt verstaan onder de zinsnede “activiteiten waarvoor de belastingplichtige over een kunstwerkattest beschikt”, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Hiermee wordt bedoeld dat de belastingplichtige over een kunstwerkattest moet beschikken en dat vervolgens de forfaitaire kostenafrek enkel nog van toepassing zal zijn voor de inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten met betrekking tot de activiteiten waarvoor een kunstwerkattest verkregen is. Indien de belastingplichtige ook nog inkomsten uit auteursrechten ontvangen zou hebben met betrekking tot activiteiten die niet gedekt worden door het kunstwerkattest waarover hij beschikt, dan zal de forfaitaire kostenafrek daar niet op van toepassing zijn.

In artikel 17^{sexies}, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, staan de verschillende domeinen opgenomen waarin de artistieke activiteiten moeten plaatsvinden. Het betreft de audiovisuele en beeldende kunsten, de muziek, de literatuur, het spektakel, het theater, de choreografie en het stripverhaal.”

2.2. In de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van de volgende motieven die ten grondslag liggen aan de beperking van het toepassingsgebied van de forfaitaire kostenafrek voor inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten tot “inkomsten uit activiteiten waarvoor de belastingplichtige over een kunstwerkattest beschikt”:

“De toepassing van de forfaitaire kostenafrek wordt beperkt tot kunstenaars met kunstwerkersattest ‘plus’ en een gewoon kunstenaarsattest en is bijgevolg niet toegankelijk voor houders van een kunstwerkattest ‘starter’.

Voor een kunstwerkattest ‘plus’ is er een vereiste van aanzienlijke inkomsten uit artistieke activiteiten, wat niet het geval is bij het kunstwerkattest ‘starter’.

Voor de belastingplichtigen die niet over een kunstwerkattest beschikken, alsook voor de niet-erkende activiteiten van diegenen die wel over een kunstwerkattest beschikken, zullen de inkomsten uit auteursrechten dus niet langer verminderd kunnen worden met een forfaitaire kostenafrek. Uiteraard blijven zij de mogelijkheid hebben om op basis van artikel 22, § 3, WIB 92 hun werkelijke beroepskosten te bewijzen en in mindering te brengen van hun bruto-inkomen uit auteursrechten.

Het bezitten van een kunstwerkattest levert kunstenaars een aantal voordelen op inzake sociale zekerheid, waaronder de toegang tot de kunstwerkuitkering. In vergelijking met de standaardwerkloosheidsuitkering zijn de voorwaarden om een kunstwerkuitkering te combineren met beroepsinkomsten minder strikt. Zo geldt er een plafond van 11.060,40 euro op jaarbasis (bedrag van toepassing vanaf 1 februari 2025) aan netto-inkomsten die niet onderworpen zijn aan de sociale zekerheid voor werknemers, waaronder auteursrechten, vooraleer de kunstwerkuitkering verminderd wordt.

Het niet-langer-toestaan van de forfaitaire kostenaf trek op inkomsten uit auteursrechten zou voor kunstenaars een bijkomende negatieve impact hebben op de hoogte van hun eventuele kunstwerkuitkering. Indien de werkelijke beroepskosten lager uitvallen dan het bedrag aan forfaitaire kostenaf trek, zullen de netto-inkomsten uit auteursrechten immers hoger komen te liggen en bijgevolg het hierboven vermelde plafond sneller overschrijden. Om dit te vermijden wordt ervoor gekozen om de forfaitaire kostenregelingen voor auteursrechten wel nog van toepassing te laten blijven voor bezitters van een kunstwerkattest.

De forfaitaire kostenaf trek is uitgesloten voor kunstenaars met attest van het type starter.

Bovendien werd het regime van de auteursrechten oorspronkelijk uitgewerkt met het oog op kunstenaars. Hun inkomsten worden immers gekenmerkt door een uitgesproken onzeker en fluctuerend karakter, met afwisselende periodes van piekinkomsten en beperkte of zelfs geen inkomsten.

Daarnaast situeren de forfaitaire beroepskosten zich hoofdzakelijk in de laagste inkomensschijven. In tegenstelling tot andere categorieën van auteursrechthebbenden, zoals IT-specialisten of journalisten, beschikken kunstenaars doorgaans over beperktere inkomsten, terwijl zij relatief hogere beroepskosten dragen. Het kostenforfait sluit voor hen dan ook beter aan bij de economische realiteit van hun beroepsuitoefening.

Gelet op deze beperktere inkomsten, die op onregelmatigere basis worden uitbetaald, is het bovendien minder aangewezen om alle bewijsstukken van de werkelijke kosten systematisch bij te houden. Een forfaitaire regeling is in dit opzicht praktischer en draagt bij tot de beoogde administratieve vereenvoudiging.

Tot slot, voor andere beroepscategorieën vormt de vergoeding uit auteursrechten vaak een aanvullend inkomen bovenop een hoofdberoepsinkomen waarvoor reeds forfaitaire of werkelijke beroepskosten in mindering worden gebracht. In dergelijke gevallen zou de toepassing van een bijkomend kostenforfait kunnen leiden tot een dubbele kostenaf trek. Bij kunstenaars in het bezit van een kunstwerkattest plus doet dit risico zich veel minder voor, aangezien zij doorgaans geen andere beroepsinkomsten genieten waarop reeds beroepskosten worden aangerekend.”

3. Bij die verantwoording in de memorie van toelichting voor de ontworpen regeling rijst de vraag naar de verenigbaarheid ervan in het licht van het grondwettelijke fiscale gelijkheidsbeginsel.

3.1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van

evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹⁰ Bij artikel 172 van de Grondwet wordt de toepasselijkheid van de grondwettelijke regels van gelijkheid en van niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) bevestigd in fiscale aangelegenheden. Deze bepaling is immers een precisering of een bijzondere toepassing van het in artikel 10 van de Grondwet geformuleerde gelijkheidsbeginsel.

Het Grondwettelijk Hof kent de fiscale wetgever daarbij een ruime beoordelingsvrijheid toe. Zo overweegt het Hof:

“In fiscale zaken beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Dat is met name het geval wanneer hij de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen bepaalt van de belastingen waarin hij voorziet. Het Hof vermag, in die aangelegenheid, de beleidskeuzes van de wetgever, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij onredelijk zouden zijn.”¹¹

3.2. Gevraagd hoe de ontworpen regeling in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel kan worden verantwoord, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Kunstenaars bevinden zich vaak in een specifieke financiële en administratieve situatie die verschilt van andere beroepsgroepen die auteursrechten ontvangen. Zo zullen zij in verhouding tot deze andere groepen over het algemeen meer beroepskosten hebben en zijn de inkomsten die daaruit voortvloeien onzekerder en tevens ongelijker gespreid over vaak meerdere jaren heen. Dit zorgt er niet alleen voor dat de forfaitaire kostenafrek voor kunstenaars een realistische weerspiegeling vormt van hun werkelijke beroepskosten. Doordat zij echter ook vaker ‘piekinkomsten’ hebben met uitbetalingen die betrekking hebben op een werkzaamheid van meerdere jaren, is het voor hen in praktijk ook veel moeilijker en een grotere administratieve last om hun werkelijke beroepskosten te bewijzen. Een forfaitaire kostenregeling biedt in dat geval een praktisch en administratief vereenvoudigd alternatief.

Zoals verder in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt, komt bij andere beroepsgroepen de vergoeding voor auteursrechten vaak bovenop een reeds bestaand beroepsinkomen waarvoor al een forfaitaire kostenafrek werd toegepast. Vaak ligt de activiteit waarvoor dit andere beroepsinkomen wordt toegekend in het verlengde van de activiteit waarvoor de auteursrechten zijn toegekend. In dat geval zou een bijkomend kostenforfait kunnen neerkomen op een dubbele kostenafrek. Bij kunstenaars doet deze situatie zich veel minder voor, omdat zij meestal geen andere beroepsinkomsten uit kunstwerkzaamheden hebben waarop reeds beroepskosten in mindering zijn gebracht.

De regering is dan ook van mening dat de situaties van het bepalen van de netto-inkomsten uit auteursrechten voor kunstenaars enerzijds en voor overige beroepsgroepen anderzijds voldoende onderscheidend zijn opdat het respectievelijk wel en

¹⁰ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

¹¹ GwH 13 maart 2025, nr. 42/2025, B.5.

niet aanspraak kunnen maken op de forfaitaire kostenafrek in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel.”

3.3. In het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel rijst de vraag naar de deugdelijkheid van de motieven voor de volgende onderscheiden behandelingen. Vooreerst is er bij de toepassing van het kostenforfait een verschil in behandeling tussen enerzijds belastingplichtigen die beschikken over een kunstwerkattest en inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten verkrijgen en anderzijds belastingplichtigen die niet beschikken over dergelijk kunstwerkattest terwijl zij evenzeer inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten verkrijgen in de zin artikel 17, § 1, 5°, van het WIB 92. Daarnaast is er het verschil in behandeling tussen belastingplichtigen die kunstenaar zijn en beschikken over hetzij een gewoon kunstwerkattest, hetzij een kunstwerkattest “plus” en belastingplichtigen die beschikken over een kunstwerkattest “starter”.

3.3.1. Het eerste verschil in behandeling wordt in de memorie van toelichting en door de gemachtigde verantwoord omdat inkomsten van “kunstenaars” “immers [worden] gekenmerkt door een uitgesproken onzeker en fluctuerend karakter, met afwisselende periodes van piekinkomsten en beperkte of zelfs geen inkomsten. (...) *In tegenstelling tot andere categorieën van auteursrechthebbenden*, zoals IT-specialisten of journalisten, beschikken kunstenaars *doorgaans* over beperktere inkomsten, terwijl zij *relatief hogere*^[12] beroepskosten dragen. Het kostenforfait *sluit* voor hen dan ook *beter*^[13] *aan bij* de economische realiteit van hun beroepsuitoefening”. Bovendien, “[vormt] voor *andere beroepscategorieën* (...) de vergoeding uit auteursrechten *vaak* een aanvullend inkomen bovenop een hoofdberoepsinkomen, waarvoor reeds forfaitaire of werkelijke beroepskosten in mindering worden gebracht. In dergelijke gevallen zou de toepassing van een bijkomend kostenforfait kunnen leiden tot een dubbele kostenafrek”. Daar wordt enkel specifiek aan toegevoegd dat “[b]ij kunstenaars in het bezit van een kunstwerkattest plus (...) *dit risico zich veel minder voor[doet]*, aangezien zij *doorgaans*^[14] geen andere beroepsinkosten genieten waarop reeds beroepskosten worden aangerekend”.

Het valt moeilijk in te zien waarom een dergelijk algemeen geformuleerde motivering enkel relevant zou zijn voor belastingplichtigen die beschikken over een kunstwerkattest en inkomsten verkrijgen uit activiteiten waarvoor die belastingplichtigen over een kunstwerkattest beschikken, en niet zou gelden voor belastingplichtigen die niet beschikken over een kunstwerkattest maar evenzeer onzekere, fluctuerende, beperkte inkomsten verkrijgen uit auteursrechten en naburige rechten als bedoeld bij artikel 17, § 1, 5°, van het WIB 92.

Overigens lijkt de voormelde motivering zeer vaag opgesteld en veeleer gebaseerd op veronderstellingen, en beschikt de Raad van State, bij gebrek aan cijfermatige onderbouwing – die dan ook het best in de memorie van toelichting wordt opgenomen –, niet over de nodige feitelijke gegevens om de pertinentie van deze verantwoording te beoordelen.

¹² Volgens de toelichting van de gemachtigde “over het algemeen meer beroepskosten”.

¹³ Volgens de toelichting van de gemachtigde “een realistische weerspiegeling vormt van hun werkelijke beroepskosten”.

¹⁴ Volgens de toelichting van de gemachtigde “meestal”.

De stellers van het voorontwerp zouden dan ook in het licht van het fiscaal gelijkheidsbeginsel de motivering in de memorie van toelichting beter aanvullen met onderbouwde, relevante en deugdelijke motieven om het verschil in behandeling wat betreft de forfaitaire kostenafrek tussen belastingplichtigen die al dan niet beschikken over een kunstwerkattest terwijl beiden wel inkomsten verkrijgen uit auteursrechten en naburige rechten in de zin van artikel 17, § 1, 5°, van het WIB 92 afdoende te verantwoorden.

3.3.2. In de tweede plaats heeft de ontworpen regeling een verschil in behandeling tot gevolg tussen belastingplichtigen die kunstenaar zijn en beschikken over hetzij een gewoon kunstwerkattest hetzij een kunstwerkattest “plus” en belastingplichtigen die beschikken over een kunstwerkattest “starter”.

Gevraagd wat in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel de verantwoording is voor het voormelde verschil in behandeling, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Voor het bekomen van zowel het gewoon kunstwerkattest als het kunstwerkattest ‘plus’ moet het artistieke en professionele karakter van de activiteit kunnen worden aangetoond. Deze twee kunstwerkattesten, het gewone en het plus attest, zijn beiden geldig voor een periode van 5 jaar en zijn bovendien hernieuwbaar.

Het kunstwerkattest starter waarvoor soepelere voorwaarden gelden, is daarentegen een instapregeling die slechts drie jaar geldig is en die niet hernieuwbaar is.”

Het summiere antwoord van de gemachtigde, dat inhoudt dat voor het kunstwerkattest “starter” soepelere voorwaarden gelden en dat dat attest slechts een geldigheidsduur heeft van drie jaar en niet-hernieuwbaar is, vormt alleszins geen afdoende motivering voor het voormelde verschil in behandeling met het oog op het al dan niet behouden van de forfaitaire kostenafrek.

De ontworpen artikelen 3, tweede lid, en 4, vierde lid, verwijzen naar artikel 7 van de wet van 16 december 2022, waarin het gewone kunstwerkattest wordt geregeld. Naar luid van artikel 7, § 7, tweede lid, van die wet bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere voorwaarden, regels en termijnen voor de aflevering van het kunstwerkattest.¹⁵ Hij kan afwijkende voorwaarden en regels voorzien voor starters of voor personen die een minimum aan ontvangen inkomsten bewijzen over een bepaalde periode. Aldus wordt in artikel 12, § 8, van het koninklijk besluit van 13 maart 2023, waarnaar de ontworpen regeling evenzeer verwijst, het kunstwerkattest “plus” geregeld en in artikel 17 van datzelfde besluit het kunstwerkattest “starter” dat van de ontworpen regeling wordt uitgesloten. De forfaitaire kostenafrek is tevens van toepassing op inkomsten van activiteiten waarvoor de belastingplichtige beschikt over een kunstwerkattest als bedoeld bij gelijkaardige bepalingen of bepalingen van gelijke werking aangenomen door een andere lidstaat van de EER.

Dat toepassingsgebied wordt in eerste instantie als volgt bevestigd in de memorie van toelichting: “[d]e toepassing van de forfaitaire kostenafrek wordt beperkt tot kunstenaars met

¹⁵ Die nadere regeling gebeurt in artikel 12, §§ 1 tot 7, van het koninklijk besluit van 13 maart 2023. Het is raadzaam dat te verduidelijken in de memorie van toelichting.

kunstwerkersattest ‘plus’ en een gewoon kunstenaarsattest ^[16] en is bijgevolg niet toegankelijk voor houders van een kunstwerkattest ‘starter’. Voor een kunstwerkattest ‘plus’ is er een vereiste van aanzienlijke inkomsten uit artistieke activiteiten, wat niet het geval is bij het kunstwerkattest ‘starter’”.

In tweede instantie wordt het toepassingsgebied evenwel als volgt gemotiveerd: “[h]et niet-langer-toestaan van de forfaitaire kostenafrek op inkomsten uit auteursrechten zou voor kunstenaars een bijkomende negatieve impact hebben op de hoogte van hun eventuele kunstwerkuitkering. (...) Om dit te vermijden wordt ervoor gekozen om de forfaitaire kostenregelingen voor auteursrechten wel nog van toepassing te laten blijven voor bezitters van een kunstwerkattest”.

Gecombineerd met het toepassingsgebied zoals vervat in de tekst van de ontworpen regeling, zou uit die laatste motivering kunnen worden afgeleid dat zij die beschikken over een gewoon kunstwerkattest of een kunstwerkattest “plus” recht hebben op een kunstwerkuitkering (en dus het best de forfaitaire kostenafrek behouden om hun kunstwerkuitkering niet te verliezen), en zij die beschikken over een kunstwerkattest “starter” geen recht zouden hebben op een kunstwerkuitkering (en om die reden de forfaitaire kostenafrek niet hoeft te worden behouden). Niettemin hebben (enkel) beide houders van een kunstwerkattest “plus” en kunstwerkattest “starter” recht op een kunstwerkuitkering, en wie beschikt over een gewoon kunstwerkattest niet. Dat volgt uit artikel 17, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 maart 2023, gelezen in samenhang met artikel 27, 23°, en hoofdstuk XII van titel II van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’.

De motivering voor het behoud van de forfaitaire kostenafrek in het licht van de kunstwerkuitkering is bijgevolg (naast de houders van een kunstwerkattest “plus”) wél pertinent voor houders van een kunstwerkattest “starter” die evenwel van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling zijn uitgesloten, maar is dat niet voor houders van een gewoon kunstwerkattest op wie de ontworpen regeling nochtans wél van toepassing is.

Overigens wordt meermaals in de memorie van toelichting enkel verwezen naar de relevantie van de ontworpen regeling voor de houders van een kunstwerkattest “plus”, zonder dat het duidelijk is of de desbetreffende redenering tevens geldt voor de houders van een gewoon kunstwerkattest.¹⁷

Gelet op het voorgaande zouden de stellers van het voorontwerp er dan ook goed aan doen om in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel de verwarring en de onduidelijkheid in de memorie van toelichting over het toepassingsgebied van de ontworpen

¹⁶ In de Franse tekst wordt op deze plaats geen melding gemaakt van een gewoon kunstwerkattest. De stellers van het ontwerp moeten de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst nagaan.

¹⁷ Bijvoorbeeld: “Bij kunstenaars in het bezit van een *kunstwerkattest plus* doet dit risico zich veel minder voor, aangezien zij doorgaans geen andere beroepsinkomsten genieten waarop reeds beroepskosten worden aangerekend” en “De inkomsten uit auteursrechten die beoogd worden door deze maatregel betreffen zowel deze die onder artikel 17, § 1, 5°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (WIB 92) vallen, als de restcategorie die onder artikel 17, § 1, 3°, WIB 92 valt. De forfaitaire kostenafrek ten belope van 15 pct., bedoeld in artikel 3 KB/WIB 92, zal in het geval van inkomsten uit auteursrechten gevat door artikel 17, § 1, 3°, WIB 92 dus ook enkel van toepassing blijven wanneer de belastingplichtige over een *kunstwerkattest plus* beschikt.”

regeling voor houders van verschillende kunstwerkattesten weg te werken en zouden ze die memorie van toelichting beter aanvullen met een deugdelijke verantwoording voor het behoud van de forfaitaire kostenaf trek voor houders van de door de ontworpen regeling beoogde kunstwerkattesten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikelen 10 en 11

1. Gevraagd wat precies wordt bedoeld met de zinsnede “(...) de in het eerste lid bedoelde kostenaf trek (...) is niet van toepassing op attesten zoals bedoeld in artikel 17 van voormeld koninklijk besluit” en de zinsnede “[h]et in het eerste lid, 1°, bedoelde forfait (...) is niet van toepassing op attesten zoals bedoeld in artikel 17 van voormeld koninklijk besluit” in respectievelijk het ontworpen artikel 3, tweede lid, en het ontworpen artikel 4, vierde lid, van het KB/WIB 92, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Hiermee wordt bedoeld dat het om een gewoon kunstwerkattest of een kunstwerkattest ‘plus’ moet gaan. Een kunstwerkattest ‘starter’ is niet voldoende om aanspraak te kunnen maken op de forfaitaire kostenaf trek.”

Men schrijve in de ontworpen bepalingen “(...) en niet van toepassing op *inkomsten uit activiteiten waarvoor de belastingplichtige beschikt over een kunstwerkattest* als bedoeld in artikel 17 van voormeld koninklijk besluit”.

2. Gevraagd op welk tijdstip of gedurende welke periode de belastingplichtige dient te beschikken over het vereiste kunstwerkattest, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De belastingplichtige dient over het vereiste kunstwerkattest te beschikken op de datum van verkrijging van de inkomsten.”

Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om in het ontworpen artikel 3, tweede lid, van het KB/WIB 92 te expliciteren dat de belastingplichtige over het vereiste kunstwerkattest moet beschikken op de datum van verkrijging van de beoogde inkomsten.

Artikel 12

1. Luidens artikel 12 van het voorontwerp “treedt [deze afdeling] in werking op 1 januari 2026 en is [ze] van toepassing op de vanaf 1 januari 2026 betaalde of toegekende inkomsten”.

Gevraagd hoe op de inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten die reeds vanaf 1 januari 2026 zijn betaald of toegekend een correcte inhouding van roerende voorheffing kan worden toegepast vooraleer de aan te nemen wet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Voor de toepassing van de roerende voorheffing zullen de gewijzigde bepalingen pas in werking treden op de tiende dag na bekendmaking van deze wet. Aangezien inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten overeenkomstig artikel 313, eerste lid,

WIB 92 in alle geval opgenomen moeten worden in de aangifte personenbelasting zal er sowieso geen verschil zijn bij de definitieve belasting in de personenbelasting, na verrekening van de roerende voorheffing, tussen de inkomsten betaald of toegekend voor de tiende dag na bekendmaking en deze betaald of toegekend vanaf de tiende dag na bekendmaking van de wet. Er zal nog een bepaling worden toegevoegd in het artikel met de inwerkingtreding om dit te verduidelijken.”

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden begrepen dat, specifiek voor de inhouding van de roerende voorheffing, de inwerkingtreding van de aan te nemen wet in die zin zal worden aangepast dat de wijzigingen pas van toepassing zijn op de inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten die vanaf de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad worden toegekend of betaald. Met dit voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

2. In artikel 12 van het voorontwerp schrijft men “heeft uitwerking met ingang van” en niet “treedt in werking op”.¹⁸

AFDELING 2 – LIQUIDATIERESERVE EN VVPRBIS

ALGEMENE OPMERKING

1. De artikelen 13 tot 17 van het voorontwerp strekken tot aanpassing van de fiscale behandeling van dividenden uitgekeerd uit liquidatiereserves en onder het VVPRbis-regime.¹⁹

Dividenden uitgekeerd uit liquidatiereserves aangelegd op datum van 31 december 2025 zijn op grond van de thans geldende regeling vervat in de artikelen 171, 3^osepties, a), en 269, § 1, 8^o, a), van het WIB 92 belastbaar tegen een aanslagvoet van 5 %, 6,5 % of 20 %, naargelang de liquidatiereserves respectievelijk ten minste vijf jaar, gedurende een periode tussen drie en vijf jaar of gedurende minder dan drie jaar behouden blijven, te rekenen vanaf de laatste dag van het belastbaar tijdperk van aanleg. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat die dividenden worden onderworpen aan een verhoogde aanslagvoet, en met name belastbaar zijn tegen een aanslagvoet van 9,8 % of 30 %²⁰, indien de liquidatiereserves respectievelijk wel of niet gedurende ten minste drie jaar behouden blijven, te rekenen vanaf de laatste dag van het belastbaar tijdperk van aanleg (artikelen 14, 2^o tot 4^o, en 15, 1^o tot 3^o, van het voorontwerp).

Dividenden uitgekeerd uit liquidatiereserves aangelegd op een datum na 31 december 2025 zijn op grond van de thans geldende regeling vervat in de artikelen 171, 3^osepties, b), en 269, § 1, 8^o, b), van het WIB 92 belastbaar tegen een aanslagvoet van 6,5 % of 30 %, naargelang de liquidatiereserves wel of niet gedurende ten minste drie jaar behouden blijven, te rekenen vanaf de laatste dag van het belastbaar tijdperk van aanleg. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat dergelijke dividenden uit liquidatiereserves die gedurende ten minste drie jaar behouden blijven, te rekenen vanaf de laatste dag van het belastbaar tijdperk van aanleg, worden

¹⁸ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, blz. 170, formule F 4-5-1-3 (www.raadvst-consetat.be).

¹⁹ Afkorting voor verlaagde voorheffing / précompte réduite bis.

²⁰ Artikel 269, § 1, 1^o, van het WIB 92.

onderworpen aan een verhoogde aanslagvoet, en met name belastbaar zijn tegen een aanslagvoet van 9,8 % (artikelen 14, 2° tot 4°, en 15, 1° tot 3°, van het voorontwerp).

Naar luid van artikel 17, eerste lid, van het voorontwerp treden de desbetreffende bepalingen in werking op 1 januari 2026 en zijn ze van toepassing op vanaf diezelfde datum toegekende of betaalbaar gestelde dividenden.

2. Bij de ontworpen regeling rijzen vragen in het licht van het vertrouwensbeginsel.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de wetgever in fiscale aangelegenheden beschikt over een ruime beoordelingsmarge, inclusief wanneer hij beslist een einde te maken aan een fiscaal voordeel en beoordeelt of die afschaffing het instellen van een overgangsregeling vereist. Er wordt wel op buitensporige wijze afbreuk gedaan aan het vertrouwensbeginsel wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die de ontstentenis van een overgangsregeling kan verantwoorden.²¹

2.1. Gevraagd of de ontworpen regeling geen afbreuk doet aan de rechtmatige verwachtingen van belastingplichtigen die vóór de bekendmaking van de aan te nemen wet in het Belgisch Staatsblad liquidatiereserves hebben aangelegd op datum van 31 december 2025, waarbij zij redelijkerwijze erop konden vertrouwen dat de thans geldende regeling vervat in de artikelen 171, 3°septies, a), en 269, § 1, 8°, a), van het WIB 92 nog van toepassing zou zijn, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De verschillende maatregelen opgenomen in dit ontwerp van programmawet zijn al uitvoerig besproken in de media. De jaarlijkse algemene vergadering met betrekking tot boekjaren die afsluiten op 31 december vinden doorgaans ook maar in mei van het daaropvolgende jaar plaats. Belastingplichtigen zullen de beslissing over het al dan niet aanleggen van een liquidatiereserve op datum van 31 december 2025 dus wel degelijk kunnen nemen met de kennis van de wijzigende tarieven.”

Blijkens het antwoord van de gemachtigde gaan de stellers van het voorontwerp ervan uit dat de aan te nemen wet tijdig zal worden bekendgemaakt, namelijk vóór de datum waarop op de jaarlijkse algemene vergadering van een vennootschap een beslissing wordt genomen over de jaarrekening voor het boekjaar dat eindigt op 31 december 2025, en aldus over de eventuele aanleg van liquidatiereserves op die datum. Naar luid van artikel 3:1, § 1, tweede lid, van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019 moet de jaarrekening maximaal binnen zes maanden na de afsluitingsdatum van het boekjaar ter goedkeuring worden voorgelegd aan de vennoten verenigd in vergadering of de algemene vergadering. Het valt evenwel niet uit te sluiten dat de jaarlijkse algemene vergadering wordt gehouden binnen een dermate korte termijn na de afsluiting van het boekjaar op 31 december 2025 en bijgevolg nog plaatsvindt vóór de datum van bekendmaking van de aan te nemen wet.

Het strekt dan ook tot aanbeveling dat voor de ontworpen regeling inzake dividenden uitgekeerd uit liquidatiereserves een overgangsregeling wordt uitgewerkt, of minstens

²¹ GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013; GwH 30 januari 2025, nr. 8/2025.

dat de memorie van toelichting worden aangevuld met een deugdelijke verantwoording voor het gebrek aan dergelijke overgangsregeling.

2.2. Gevraagd of de ontworpen regeling voorts geen afbreuk doet aan de rechtmatige verwachtingen van belastingplichtigen die vóór de bekendmaking van de aan te nemen wet liquidatiereserves hebben aangelegd op een datum vanaf 1 januari 2026, waarbij zij redelijkerwijze erop konden vertrouwen dat de thans geldende regeling vervat in de artikelen 171, 3^o *septies*, b), en 269, § 1, 8^o, b), van het WIB 92 nog van toepassing zou zijn, gaf de gemachtigde hetzelfde antwoord als in opmerking 2.1 hiervoor, met dat verschil dat het in dit geval boekjaren betreft die nog lopende zijn en waarvan de jaarlijkse algemene vergadering nóg later plaatsvindt.

Het valt evenwel ook in dit geval niet uit te sluiten dat een vennootschap met een boekjaar dat niet samenvalt met het kalenderjaar, een in het begin van 2026 vallende afsluitingsdatum van het boekjaar heeft en de jaarlijkse algemene vergadering houdt binnen een dermate korte termijn na die afsluitingsdatum dat deze valt vóór de datum van bekendmaking van de aan te nemen wet in het Belgisch Staatsblad.

Ook in het geval van de ontworpen regeling inzake dividenden uitgekeerd uit liquidatiereserves die gedurende ten minste drie jaar behouden blijven, strekt het tot aanbeveling om te voorzien in een overgangsregeling, of minstens in een aanvulling van de memorie van toelichting met een deugdelijke verantwoording voor het gebrek aan een dergelijke overgangsregeling.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 13

1. Gevraagd wat precies moet worden verstaan onder de zinsnede “dezelfde of gelijkaardige activiteiten (...) als deze van de vennootschap die de dividenden heeft uitgekeerd” in het ontworpen artikel 21, eerste lid, 11^o, tweede lid, van het WIB 92, gaf de gemachtigde het volgende voorbeeld:

“Dit is een feitelijke beoordeling.

Zoals het voorbeeld vermeld in de Memorie van Toelichting, waarbij een arts nog steeds dezelfde praktijk uitoefent met hetzelfde RIZIV-nummer, is dit duidelijk.

Een CEO die CEO wordt bij een ander bedrijf oefent eveneens gelijkaardige activiteiten uit. Moest hij een andere leidinggevende functie uitoefenen zal dit eveneens als een gelijkaardige activiteit worden beschouwd.

Stel dat deze CEO een totaal ander pad zou opgaan en bijvoorbeeld een winkel zou openen, dan is dit bezwaarlijk als ‘dezelfde of gelijkaardige activiteit’ te beschouwen.”

Ter wille van de duidelijkheid is het raadzaam dit voorbeeld in de memorie van toelichting op te nemen.

2. Gevraagd wat precies moet worden verstaan onder de zinsnede “activiteiten verricht via een vennootschap” in het ontworpen artikel 21, eerste lid, 11°, tweede lid, van het WIB 92 en welke criteria gelden om te bepalen of activiteiten worden verricht “via een vennootschap”, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het is de genietter van de dividenden die dezelfde of gelijkaardige activiteiten moet verrichten via een vennootschap. Dit houdt in dat deze de functie van bedrijfsleider moet hebben binnen deze vennootschap, al dan niet via een tussenliggende vennootschap. Enkel aandeelhouder zijn van deze nieuwe vennootschap zal geen aanleiding geven tot de toepassing van deze antimisbruikbepaling. Dit sluit aan bij de doelstelling om ‘stop & go’ situaties (waarbij om de aantal jaren bijvoorbeeld een vennootschap wordt geliquideerd om belastingvrij een liquidatiebonus op te kunnen strijken) met een dergelijke antimisbruikbepaling aan te pakken.”

Ter wille van de rechtszekerheid dient de toelichting van de gemachtigde ook tot uiting te komen in de tekst van de ontworpen bepaling zelf.

Artikel 16

1. Artikel 16 van het voorontwerp strekt tot aanvulling van artikel 313, eerste lid, van het WIB 92 met een punt 7°. De Raad van State wijst de stellers van het voorontwerp erop dat op 17 december 2025 een wetsontwerp ‘tot invoering van een belasting op meerwaarden op financiële activa’ in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend,²² waarvan artikel 29, 3°, reeds voorziet in de invoeging van een punt 7° in artikel 313, eerste lid, van het WIB 92.

2. Gevraagd hoe de in het ontworpen artikel 313, eerste lid, 7°, van het WIB 92 bepaalde aangifteplicht van de “in artikel 21, eerste lid, 11°, tweede lid, vermelde inkomsten” zich verhoudt tot de in artikel 21, eerste lid, 11°, van het WIB 92 bepaalde regeling waarin de inkomsten niet als inkomsten van roerende goederen en kapitalen worden gezien “(...) indien de belastingplichtige kan bewijzen dat de hierboven bedoelde handelingen hoofdzakelijk door andere motieven verantwoord zijn dan het verkrijgen van het in het eerste lid bedoelde voordeel”, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Wanneer de belastingplichtige kan aantonen dat er hoofdzakelijk andere motieven aan ten grondslag lagen, dan zal de antimisbruikbepaling niet van toepassing zijn. De initieel gediskwalificeerde dividenden zullen dan m.a.w. niet worden aangemerkt als belastbare inkomsten en bijgevolg zal de aangifteplicht ook niet van toepassing zijn.”

Ter wille van de rechtszekerheid dient de toelichting van de gemachtigde tot uiting te komen in de tekst van artikel 16 van het voorontwerp zelf.

²² *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1244/1.

Artikel 17

1. Naar luid van artikel 17, eerste lid, van het voorontwerp treden de artikelen 14, 2°, 3° en 4°, en 15, 1°, 2° en 3°, in werking op 1 januari 2026 en zijn deze van toepassing op vanaf diezelfde datum toegekende of betaalbaar gestelde dividenden.

1.1 In die bepaling schrijve men “hebben uitwerking met ingang van” in de plaats van “treden in werking op”.²³

1.2. Gevraagd om nadere toelichting over de inwerkingtreding van het ontworpen artikel 15, 1° tot 3°, met betrekking tot de aanslagvoet in de roerende voorheffing, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De inwerkingtreding van de gewijzigde bepalingen in artikel 269 WIB 92 zal in praktijk ook niet retroactief kunnen zijn, aangezien de wijzigingen enkel betrekking hebben op dividenden die voortkomen uit liquidatiereserves die ten vroegste op 31 december 2025 zijn aangelegd.”

1.3. Artikel 412 van het WIB 92 bepaalt dat de roerende voorheffing betaalbaar is binnen de vijftien dagen na de toekenning of de betaalbaarstelling van de belastbare inkomsten.

Gevraagd of de ontworpen regeling tot gevolg kan hebben dat voor sinds 1 januari 2026 toegekende of betaalbaar gestelde dividenden het tarief van de roerende voorheffing wordt verhoogd, met name van 20 % tot 30 %, terwijl de betalingstermijn van vijftien dagen reeds zal zijn verstreken op het tijdstip waarop de aan te nemen wet wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, zodat de betrokkenen onmogelijk de verplichting van artikel 412 van het WIB 92 kunnen vervullen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Zoals hierboven geantwoord, wijzigen de tarieven RV enkel voor dividenden die voortkomen uit liquidatiereserves die ten vroegste op 31 december 2025 zijn aangelegd. De jaarlijkse algemene vergadering waarop deze aanleg wordt goedgekeurd zal doorgaans pas in de loop van 2026 plaatsvinden. Dit betreft dan ook enkel nog maar de aanleg van de liquidatiereserve. Het uitkeren van dividenden voortkomend uit deze liquidatiereserve vindt op een nog later moment plaats.

Het door u aangehaalde scenario zal dus niet kunnen voorvallen.”

Het lijkt evenwel niet geheel te kunnen worden uitgesloten dat voorafgaand aan de datum van bekendmaking van de aan te nemen wet de jaarlijkse algemene vergadering wordt gehouden, waarop wordt beslist tot toekenning of betaalbaarstelling van dividenden uit die liquidatiereserves. Er moet dan ook een overgangsregeling worden uitgewerkt voor die gevallen waarin de in artikel 412 van het WIB 92 bepaalde betalingstermijn van vijftien dagen na de toekenning of de betaalbaarstelling van de dividenden reeds (deels) is verstreken op de datum van bekendmaking van de aan te nemen wet in het Belgisch Staatsblad.

2. Luidens artikel 17, derde lid, van het voorontwerp blijft elke wijziging die vanaf 24 november 2025 aan de afsluitingsdatum van het boekjaar wordt aangebracht, zonder uitwerking

²³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, blz. 170, formule F 4-5-1-3 (www.raadvst-consetat.be).

voor de toepassing van de bepalingen in de artikelen 14, 2° tot 4°, en 15, 1° tot 3°, van het voorontwerp

De memorie van toelichting geeft hieromtrent de volgende toelichting:

“Voor de toepassing van de wijzigingsbepalingen met betrekking tot het regime van de liquidatiereserve zal er abstractie worden gemaakt van elke wijziging van de afsluitingsdatum van het boekjaar die vanaf 24 november 2025 (datum van het begrotingsakkoord) is aangebracht.”

2.1. Deze bepaling is geen inwerkingtredingsbepaling en kan dan ook beter uit artikel 17 van het voorontwerp worden gelicht en worden opgenomen in een nieuwe bepaling die volgt na de artikelen 14 en 15 van het voorontwerp.

2.2. Gevraagd wat precies wordt bedoeld met de ontworpen bepaling en of met name de wijzigingen worden beoogd die vanaf 24 november 2025 aan de afsluitingsdatum van het boekjaar van een vennootschap werden aangebracht en die erin bestaan dat de afsluitingsdatum werd *vervroegd van 31 december 2025 naar uiterlijk 30 december 2025*, antwoordde de gemachtigde bevestigend.

Die beoogde strekking dient met zoveel woorden te worden verduidelijkt in de tekst van artikel 17, derde lid, van het voorontwerp zelf.

2.3.1. Daarnaast gaf de gemachtigde de volgende toelichting bij artikel 17, derde lid, van het voorontwerp:

“Het betreft enkel een fictiebepaling om belastingontwijking door middel van het wijzigen van de afsluitingsdatum te voorkomen. Gezien het enkel het vervroegen van de afsluitingsdatum tot ten laatste 30 december 2025 betreft en deze wijziging enkel door de fictiebepaling gevat zal worden wanneer ze vanaf 24 november 2025 plaatsvindt, lijkt er in dergelijk geval ook niet meteen een andere reden dan het ontwijken van de verhoogde tarieven denkbaar.”

2.3.2. Uit het voorgaande blijkt dat de stellers van het voorontwerp beogen om een onweerlegbaar vermoeden in te voeren dat elke wijziging die vanaf 24 november 2025 aan de afsluitingsdatum van het boekjaar werd aangebracht om die datum te vervroegen van 31 december 2025 naar uiterlijk 30 december 2025, belastingontwijking uitmaakt.

In arrest nr. 13/2026 van 22 januari 2026 van het Grondwettelijk Hof valt over een soortgelijke antimisbruikbepaling²⁴ – al betrof het hier de aankondiging van de verlaging van de tarieven in de vennootschapsbelasting van 33 % (van toepassing op de dag van het aannemen van de wet van 25 december 2017 ‘tot hervorming van de vennootschapsbelasting’) naar geleidelijk een nominaal tarief van 25 % en 20 % voor kleine vennootschappen, waarop belastingplichtigen met de wijziging van de afsluitdatum van het boekjaar van hun vennootschap trachtten te anticiperen – het volgende te lezen:

²⁴ Luidende als volgt: “Elke wijziging die vanaf 26 juli 2017 aan de afsluitingsdatum van het boekjaar wordt aangebracht blijft zonder uitwerking voor de toepassing van de in dit hoofdstuk bedoelde bepalingen.” (artikel 86, D, van de wet van 25 december 2017 ‘tot hervorming van de vennootschapsbelasting’)

“B.4.1. Het in het geding zijnde artikel 86, D, van de wet van 25 december 2017 beoogt ‘te vermijden dat vennootschappen de afsluitingsdatum van hun boekjaar kunstmatig zouden wijzigen’. Daartoe zal ‘elke wijziging hieromtrent vanaf 26 juli 2017 (de datum waarop het Zomerakkoord met o.a. de hervorming van de vennootschapsbelasting werd aangekondigd) geen invloed hebben op de voorziene inwerkingtreding van de verschillende artikelen’ (ibid., p. 127).

(...)

B.6. Het komt de wetgever toe te oordelen of een belastingstelsel dat hij heeft ingevoerd al dan niet moet worden gehandhaafd, gewijzigd of vervangen door een ander stelsel en daarbij te bepalen voor welke periode en in welke omstandigheden een stelsel van toepassing is en vanaf wanneer en in welke gevallen het wordt opgeheven, gewijzigd of vervangen.

In voorkomend geval vermag hij, bijkomend, maatregelen te nemen om die handelwijze te verijdelen waarmee belastingplichtigen een voordelige regeling zouden verkrijgen voor een periode die de wetgever niet heeft bedoeld.

Indien daardoor evenwel een verschil in behandeling ontstaat tussen categorieën van belastingplichtigen of een identieke behandeling ontstaat van categorieën van belastingplichtigen die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, dient het Hof te beoordelen of dat objectief en in redelijkheid kan worden verantwoord ten aanzien van de nagestreefde doelstelling. Het Hof dient daarbij rekening te houden met het feit dat een fiscale wet een verscheidenheid aan toestanden noodzakelijkerwijze dient op te vangen in categorieën die met de werkelijkheid slechts op vereenvoudigende en benaderende wijze overeenstemmen.

B.7. Het verschil in behandeling en de gelijke behandeling vermeld in B.5 berusten op een objectief criterium. Het verschil in behandeling berust op de datum waarop de afsluitingsdatum van het boekjaar is gewijzigd (vóór of vanaf 26 juli 2017). De gelijke behandeling berust op het feit dat de afsluitingsdatum van het boekjaar na 25 juli 2017 is gewijzigd.

B.8. Uit de in B.4.1 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever met de in het geding zijnde overgangsmaatregel beoogt te vermijden dat vennootschappen de afsluitingsdatum van het boekjaar kunstmatig zouden wijzigen om invloed te hebben op het moment waarop de hervorming op hen van toepassing wordt. Bovendien draagt die overgangsmaatregel bij tot de door de wetgever nagestreefde begrotingsneutraliteit van de hervorming.

Die doelstellingen zijn legitiem.

B.9. Door te bepalen dat elke wijziging die aan de afsluitingsdatum van het boekjaar is aangebracht vanaf 26 juli 2017 geen uitwerking heeft voor de toepassing van de in B.2 vermelde hervorming, heeft de wetgever een maatregel genomen die pertinent is in het licht van die doelstellingen. De wetgever heeft immers een maatregel genomen die het wijzigen van het boekjaar louter om de inwerkingtreding van de hervorming fiscaal te optimaliseren, van ieder nut ontnemt. In dat verband kan de wetgever ook niet worden verweten dat hij de maatregel van toepassing heeft gemaakt op wijzigingen vanaf 26 juli 2017. Op die datum is de hervorming immers aangekondigd, waardoor vennootschappen vanaf die datum kennis hadden van de strekking ervan, zodat de wetgever ervan mocht uitgaan dat bepaalde vennootschappen vanaf dan erop zouden anticiperen.

B.10. De in het geding zijnde bepaling heeft tot slot geen onevenredige gevolgen voor vennootschappen die vanaf 26 juli 2017 de afsluitingsdatum van hun boekjaar hebben gewijzigd om een andere reden dan fiscale optimalisatie. Zij verhindert namelijk niet dat

die wijziging doorgang vindt, noch dat zij de nagestreefde boekhoudkundige doelstelling realiseert. Zij bepaalt slechts dat die wijziging zonder uitwerking blijft voor de toepassing van de bepalingen die deel uitmaken van titel 2 ('Hervorming van de vennootschapsbelasting') van hoofdstuk 1 ('Wijzigingen van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992') van de wet van 25 december 2017. Bijgevolg kan een wijziging van het boekjaar ook na de scharnierdatum nuttig blijven indien die wijziging niet louter is ingegeven door de voormelde hervorming van de vennootschapsbelasting. Het feit dat de wijziging zonder uitwerking blijft ten aanzien van het voormelde hoofdstuk heeft bovendien niet uitsluitend nadelige gevolgen voor een vennootschap die na de scharnierdatum haar boekjaar heeft gewijzigd. Het voormelde hoofdstuk verlaagt niet alleen de tarieven van de vennootschapsbelasting, maar bevat ook enkele compenserende maatregelen, zoals de hervorming van de aftrek voor risicokapitaal, die tot doel hebben de belastbare basis te vergroten. Tevens waarborgt de in het geding zijnde bepaling ook de fiscale neutraliteit van een wijziging van het boekjaar die heeft plaatsgevonden na 25 juli 2017 en die tot een latere afsluitingsdatum leidde. De in het geding zijnde bepaling vermijdt tot slot geschillen tussen de vennootschap en de fiscus over de waarachtigheid van de motivering op grond waarvan zij haar boekjaar wijzigt.

B.11. Artikel 86, D, van de wet van 25 december 2017 is aldus bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met de artikelen 16 en 17 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.”

Het is echter niet vanzelfsprekend dat het Grondwettelijk Hof evenzeer tot de conclusie zou komen dat de thans om advies voorgelegde regeling geen onevenredige gevolgen heeft voor wie – vóór de bekendmaking van de aan te nemen wet in het Belgisch Staatsblad – vanaf 24 november 2025 de afsluitingsdatum van het boekjaar heeft vervroegd van 31 december 2025 naar uiterlijk 30 december 2025 *om een andere reden dan fiscale optimalisatie*. Het gevolg van het negeren van die vervroeging van de afsluitingsdatum van het boekjaar is wat de ontworpen regeling betreft, in tegenstelling tot de in het geding zijnde regeling bij het voormelde arrest, immers een belastingverhoging en heeft aldus voor die belastingplichtige nadelige gevolgen. In het licht hiervan wordt de ontworpen regeling het best heroverwogen.

AFDELING 3 – VRIJSTELLING DOORSTORTING BEDRIJFSVOORHEFFING

VORMVEREISTEN

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, en het Grondwettelijk Hof reeds hebben opgemerkt, kunnen bepaalde vrijstellingen van doorstorting van bedrijfsvoorheffing als een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU worden beschouwd.²⁵

²⁵ Adv.RvS 74.161/1/V van 25 augustus 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 8 november 2023 'houdende maatregelen tot ondersteuning van de gelegenheidsarbeiders in de land- en tuinbouw', *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3568/1, 26-27, opmerking 3; adv.RvS 77.019/VR van 1 oktober 2024 over onder meer een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 april 2025 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 8 juli 2024 tussen de Federale Overheid en het Waalse Gewest betreffende de uitvoering van de artikelen 19/1 tot 19/3 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance', *Parl.St.* Kamer, 2024-25, nr. 56-0623/1, opmerkingen 3.2.1 tot 3.5; GwH 12 maart 2025, nr. 86/2025.

Gevraagd of het voorontwerp wordt aangemeld bij de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het VWEU, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Deze bepalingen hebben geen enkel effect op het toepassingsgebied van de maatregelen inzake vrijstellingen doorstorting bedrijfsvoorheffing. Het is een zuiver budgettaire maatregel.

De meeste vrijstellingen doorstorting bedrijfsvoorheffing werden bij de totstandkoming ervan niet als staatssteun aangemerkt, waardoor wijzigingen van de regelgeving die op die vrijstellingen betrekking hebben, niet bij de Europese Commissie moeten worden aangemeld.

Uitzonderingen hierop zijn de vrijstellingen bedoeld in de artikelen 275² WIB 92, 275⁵, § 4, 275⁸ WIB 92, 275⁹ WIB 92 en 275^{9/1} WIB 92. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen vrijstellingen die binnen het kader van een specifieke richtsnoer als staatssteun werden aangemerkt (de vrijstelling bedoeld in artikel 275² WIB 92), de vrijstellingen die onder het toepassingsgebied van de algemene groepsvrijstellingsverordening vallen (de vrijstellingen bedoeld in de artikelen 275⁸ WIB 92, 275⁹ WIB 92 en 275^{9/1} WIB 92), en de vrijstelling die onder het toepassingsgebied van de de-minimisverordening valt (de vrijstelling bedoeld in artikel 275⁵, § 4, WIB 92).

Voor de vrijstelling bedoeld in artikel 275^{9/1} WIB 92 is de aanmelding niet aan de orde omdat niet voorzien is dat deze in de jaren 2027 en volgende van toepassing zal zijn.

Voor de vrijstelling die onder het toepassingsgebied van de de-minimisverordening valt is de aanmelding niet aan de orde.

Voor de overige vrijstellingen wordt nog onderzocht of aanmelding aan de orde is omdat de maatregel niet tot gevolg heeft dat de toepassingsvoorwaarden worden gewijzigd of dat de individuele steunbedragen zullen toenemen. Voor de maatregelen die onder het toepassingsgebied van de algemene groepsvrijstellingsverordening vallen, is er hiervoor in elk geval nog tijd tot 30 januari 2027 (20 werkdagen na de inwerking van de maatregel, cfr. artikel 11 van de algemene groepsvrijstellingsverordening).”

Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 ‘tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’ wordt elk voornemen om nieuwe steun te verlenen tijdig door de betrokken lidstaat bij de Europese Commissie aangemeld. Artikel 1, punt c), van die verordening definieert nieuwe steun als “alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun”.

In de ontworpen regeling is er sprake van een verlaging van de steunintensiteit in de zin van artikel 4, lid 2, eerste alinea, c), van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 ‘tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’. In dergelijke situaties volstaat een vereenvoudigde aanmelding, waarna de Europese Commissie over een termijn van orde van één maand beschikt.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTArtikel 18

1. Artikel 18 van het voorontwerp (ontworpen artikel 275^{0/2} van het WIB 92) voorziet in een correctiefactor die in rekening moet worden gebracht bij het bepalen van het bedrag van de bedrijfsvoorheffing dat niet in de Schatkist moet worden doorgestort, voor bezoldigingen die worden betaald of toegekend in de jaren 2027, 2028 en vanaf 2029. De voorziene percentages kunnen jaarlijks worden gewijzigd door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad en dit ten laatste op 31 december 2028, in functie van de evolutie van de niet doorgestorte bedragen in de Schatkist ten opzichte van het kalenderjaar 2026. Daarnaast kan de Koning ook de wijze bepalen waarop werkgevers het bewijs leveren dat die correctiefactor correct in rekening werd gebracht.

2. Gevraagd naar verduidelijking omtrent de zinsnede “ten laatste op 31 december 2028” in het ontworpen artikel 275^{0/2}, tweede lid, van het WIB 92, antwoordde de gemachtigde dat de machtiging aan de Koning om jaarlijks de percentages aan te passen er niet op gericht is een retroactieve aanpassing van de correctiefactor mogelijk te maken.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling de tekst van de ontworpen regeling in die zin te verduidelijken.

3. Gevraagd naar de draagwijdte van de zinsnede “aanpassen in functie van de evolutie van de niet doorgestorte bedragen ten opzichte van het kalenderjaar 2026” in de delegatie aan de Koning om de percentages van de voormelde correctiefactor aan te passen, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Van zodra de bedragen voldoende stabiel zijn zal de Koning ernaar streven om de kostprijs van de diverse vrijstellingen gedurende drie opeenvolgende jaren aan te doen sluiten bij de vooropgestelde budgettaire doelstelling van deze maatregel.

Het is de bedoeling van de regering om de totale kostprijs van de diverse vrijstellingen gedurende drie opeenvolgende jaren te bevriezen, teneinde een budgettair rendement te behalen van 107 miljoen euro in 2027, 246 miljoen euro in 2028 en 148 miljoen euro in 2029. Het basisidee is dat het in het ontwerp opgenomen mechanisme de gevolgen neutraliseert van de inflatie en de daaruit voortvloeiende indexatie van de lonen (en dus ook van de stijging van de ingehouden bedrijfsvoorheffing op deze lonen) op de totale kostprijs van de diverse vrijstellingen.

De opeenvolgende correctiefactoren (voor 2027: 97 pct.; voor 2028; 93,35 pct. en voor 2029: 95,9 pct.) werden berekend in functie van dit doel, waarbij bij de opmaak van deze correctiefactoren uitgegaan wordt van het door het planbureau verwachte verloop van de inflatie in de komende jaren en de daaruit voortvloeiende indexatie van de lonen. Tegelijk werd ook rekening gehouden met de impact van de PB-hervorming op de totale massa van de verwachte ingehouden bedrijfsvoorheffing.

Het is natuurlijk niet uit te sluiten dat de inflatie en de daaruit voortvloeiende loonindexering of andere economische parameters in de komende jaren anders verlopen dan op dit ogenblik voorzien. In het geval bijvoorbeeld de inflatie groter of kleiner is dan voorzien, zal ook de impact van de correctiefactor groter of kleiner zijn dan voorzien, waardoor het budgettaire rendement ofwel ruimschoots overschreden wordt ofwel niet

wordt gehaald. In dergelijke gevallen zullen de correctiefactoren moeten worden aangepast teneinde alsnog het beoogde doel te kunnen bereiken.

Het is dus niet de bedoeling dat de Koning op grond van deze delegatie de correctiefactoren vrij zal kunnen bepalen. Het is daarentegen wel de bedoeling [dat] er een aanpassing wordt uitgevoerd aan de in het ontwerp opgenomen correctiefactoren indien de inflatie hoger of lager zou uitvallen dan nu voorzien. Hiervoor werd deze delegatie ingevoegd zodat de Koning op grond hiervan de nodige aanpassingen zal doorvoeren, teneinde het hierboven omschreven beoogde doel alsnog te bereiken.

Aangezien het verloop van de inflatie nooit helemaal met zekerheid kan worden voorspeld, leek het niet nuttig om op voorhand een boven of ondergrens vast te leggen.

Het doel is dus om de gevolgen van de inflatie en de daaruit voortvloeiende loonindexering op de totale kostprijs van de diverse vrijstellingen te neutraliseren. Eenvoudig gesteld is het de bedoeling dat de kostprijs voor de begroting van deze vrijstellingen in 2026 nominaal dezelfde moet zijn als deze in 2027, 2028 en 2029. De Koning kan enkel aanpassingen doen met het oog op het bereiken van dit doel.

Doordat de delegatie verwijst naar ‘de evolutie van de niet doorgestorte bedragen in de Schatkist ten opzichte van het kalenderjaar 2026’, waarmee dus wordt beoogd om de kostprijs voor de begroting van deze vrijstellingen tot 2029 te behouden op het niveau van 2026, is de handelingsmarge van de Koning beperkt. Hierdoor is de regering van mening dat deze machtiging in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel inzake belastingen.”

Het strekt tot aanbeveling om de toelichting van de gemachtigde in de memorie van toelichting op te nemen, zodat de beperkte draagwijdte van de verleende machtiging voldoende duidelijk is in het licht van het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet.

Artikelen 19 tot 31

1. De artikelen 19 tot 31 van het voorontwerp wijzigen de artikelen 275¹ tot 275¹² van het WIB 92, en verduidelijken dat de op grond van die bepalingen verschuldigde bedragen van de bedrijfsvoorheffing worden gereduceerd in verhouding tot de in het ontworpen artikel 275^{0/2} bedoelde correctiefactor.

2. Daarom gevraagd, duidde de gemachtigde de impact van de correctiefactor met de volgende cijfervoorbeelden per vrijstellingsregime:

“**Voorbeeld 1:** op basis van artikel 275³ WIB92 kan de werkgever voor de onderzoekers die tewerkgesteld zijn op onderzoeksprogramma's (vóór toepassing van de correctiefactor) aanspraak maken op een vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing van in totaal 100.000 EUR.

Voor de lonen die worden toegekend in de maand januari van 2027 (correctiefactor van 97 pct.) zal na de toepassing van de correctiefactor de werkgever alsnog 3.000 EUR (= 100.000 EUR - 100.000 EUR x 97 pct.) verschuldigd zijn en moeten doorstorten aan de Schatkist.

Voor de lonen die worden toegekend in de maand januari van 2028 (correctiefactor van 93,35 pct.) zal na de toepassing van de correctiefactor de werkgever alsnog 6.650 EUR

(= 100.000 EUR – 100.000 EUR x 93,35 pct.) verschuldigd zijn en moeten doorstorten aan de Schatkist.

Voor de lonen die worden toegekend in de maand januari 2029 geldt eenzelfde berekeningswijze maar bedraagt de correctiefactor 95,5 pct.

Voorbeeld 2: de werkgever heeft 21.000 EUR aan bedrijfsvoorheffing ingehouden op 100.000 EUR aan bezoldigingen van werknemers die in aanmerking komen voor de hierna vernoemde vrijstellingen.

Op basis van artikel 275¹⁰, eerste lid, WIB92 (20% micro-onderneming) kan de werkgever (vóór toepassing van de correctiefactor) aanspraak maken op een vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing van in totaal 4.200 EUR (20% op de ingehouden bedrijfsvoorheffing).

Op basis van artikel 275⁵, § 5 WIB92 (18% werken in onroerende staat in ploegverband op locatie) kan de werkgever (vóór de toepassing van de correctiefactor) aanspraak maken op een vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing van in totaal 16.800 EUR (18% van het bedrag van de bezoldigingen, beperkt tot de ingehouden bedrijfsvoorheffing van 21.000 EUR vermindert met 4.200 EUR van eerstgenoemde vrijstelling).

Het totaalbedrag aan vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing (vóór toepassing van de correctiefactor) bedraagt 21.000 EUR (4.200 EUR + 16.800 EUR).

Voor de lonen die worden toegekend in de maand januari 2029 (correctiefactor van 95,5 pct.) zal na de toepassing van de correctiefactor de werkgever alsnog 945 EUR (= 21.000 EUR – 21.000 EUR x 95,5 pct.) verschuldigd zijn en moeten doorstorten aan de Schatkist.

Voor de lonen die worden toegekend in de maand januari 2027 en 2028 geldt eenzelfde berekeningswijze maar bedraagt de correctiefactor respectievelijk 97 en 95,5 pct.”

Ter wille van de duidelijkheid is het raadzaam de memorie van toelichting aan te vullen met deze cijfervoorbeelden.

3. Gevraagd hoe de zinsnede “in voorkomend geval” in de artikelen 19 tot 31 van het voorontwerp dient te worden begrepen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Dit is een zinsnede die zijn nut had in eerdere alternatieve versies van dit voorontwerp, maar die in de versie die werd goedgekeurd in de ministerraad overbodig is geworden. We stellen voor om deze zinsnede te schrappen, aangezien de correctie vanaf 2027 in alle gevallen van toepassing zal zijn.”

Met het weglaten van die zinsnede kan worden ingestemd.

Artikel 32

Luidens artikel 32 van het voorontwerp treedt dit hoofdstuk in werking op 1 januari 2027, terwijl de inwerkingtreding van de afdelingen 1 en 2 van hoofdstuk 2 van titel 2 wordt geregeld door respectievelijk artikel 12 en artikel 17 van het voorontwerp. De gemachtigde bevestigde dat dit een vergissing is en dat in artikel 32 de woorden “Dit hoofdstuk” zullen worden vervangen door “Deze afdeling”. Hiermee kan worden ingestemd.

HOOFDSTUK 3 – WIJZIGING VAN DE PROGRAMMAWET VAN 27 DECEMBER 2004

VORMVEREISTEN

Gevraagd naar het voorstel van de Douaneraad en het overleg van het Comité van Ministers van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De ministers zullen deze tekst binnenkort goedkeuren. Gelet op de wijzigingen die op de laatste minuut nog werden aangebracht aan de tekst was het onmogelijk om de gewone procedure toe te passen. De BLEU-raad vond immers plaats op 24 november 2025 en het Comité van Ministers op 12 december 2025.

De ontworpen regeling werd nog niet besproken met Luxemburg. Dit zal plaatsvinden op de volgende BLEU-raad.”

De stellers van het voorontwerp dienen erop toe te zien dat de voorafgaande vormvereiste daadwerkelijk is vervuld vooraleer de wet wordt aangenomen.

ALGEMENE OPMERKING

1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²⁶ Bij artikel 172 van de Grondwet wordt de toepasselijkheid van de grondwettelijke regels van gelijkheid en van niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) bevestigd in fiscale aangelegenheden. Deze bepaling is immers een precisering of een bijzondere toepassing van het in artikel 10 van de Grondwet geformuleerde gelijkheidsbeginsel.

Het Grondwettelijk Hof kent de fiscale wetgever daarbij een ruime beoordelingsvrijheid toe. Zo overweegt het Hof:

“In fiscale zaken beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Dat is met name het geval wanneer hij de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen bepaalt van de belastingen waarin hij voorziet. Het Hof vermag, in die aangelegenheid, de beleidskeuzes van de wetgever, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren

²⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij onredelijk zouden zijn.”²⁷

2.1. In de ontworpen regeling worden meerdere accijnstarieven voor benzine, gasolie, aardgas en elektriciteit verhoogd of verlaagd, en worden thans geldende verschillen in accijnstarief naargelang het type product of gebruik ervan geschrapt of nieuwe verschillen in behandeling ingevoerd (artikelen 33 tot 44 van het voorontwerp). De ontworpen bepalingen hebben overigens een belangrijke budgettaire impact.²⁸

In de memorie van toelichting is de verantwoording voor de ontworpen bepalingen vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel uiterst summier: enkel de maatregelen die aanleiding geven tot een administratieve vereenvoudiging worden verantwoord. De stellers van het voorontwerp zouden de memorie van toelichting dan ook beter aanvullen met een deugdelijke verantwoording van de ontworpen regeling in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

2.2. De motivering die in de memorie van toelichting wél is opgenomen moet dan weer in het licht van het gelijkheidsbeginsel grondig worden herzien en verbeterd. Zo hebben luidens de memorie van toelichting “[d]eze tariefwijzigingen (...) geen invloed op de vrijstellingen van accijnzen die voor bepaalde toepassingen zoals landbouw en binnenvaart gelden”, waarmee “overeenkomstig het regeerakkoord, het koolstofvrij maken van de consumptie [wordt] bevorderd en (...) aan het behalen van de klimaatdoelstellingen [bijgedragen]”. Deze verantwoording staat op gespannen voet met de aanbevelingen om de vrijstellingen (geleidelijk) af te schaffen teneinde de klimaatdoelstellingen te behalen.²⁹

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 33

In de Nederlandse van het ontworpen artikel 419, c), iii), 1), derde streepje, van de programmawet van 27 december 2004 vervange men “0liter” door het woord “liter”.

²⁷ GwH 13 maart 2025, nr. 42/2025, B.5.

²⁸ Uit het advies van de inspecteur van Financiën valt op te maken dat louter voor de accijns op elektriciteit de budgettaire kost van de aan hem voorgelegde ontworpen bepalingen wordt geschat op 167,4 miljoen euro.

²⁹ Bv. EUROPEAN COMMISSION, *2025 Country Report – Belgium*, Brussel 4 juni 2025, SWD(2025) 201 final, p. 15, 39 en 82, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/db66340f-3711-4f6e-aadd-81528e029de8_en?filename=BE_CR_SWD_2025_201_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v5.pdf; REKENHOF, *Accijnzen op energieproducten – Vrijstellingen en terugbetalingen: opvolging 2023 van de aanbevelingen*, Brussel, 2024, p. 11 e.v., https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2024_22_AccijnzenEnergieproducten.pdf, FOD FINANCIËN en FOD VOLKSGEZONDHEID, *Federale inventaris van subsidies voor fossiele brandstoffen 2025*, p. 40, <https://klimaat.be/doc/4de-federale-inventaris-van-subsidies-voor-fossiele-brandstoffen.pdf>.

Artikel 35

In de Nederlandse tekst van artikel 35, 3°, 5° en 7°, van het voorontwerp voege men steeds een spatie in tussen een cijfer en het woord “euro”.

HOOFDSTUK 4 – WIJZIGINGEN VAN DE WET VAN 24 JULI 2008 HOUDENDE DIVERSE BEPALINGEN (I)

Artikel 46

1. In de inleidende zin dienen de wijzigingen vermeld te worden die zijn aangebracht in de artikelen 26, 28, 32/1, 36 en 38.

2. In advies 44.351/1-2-3-4³⁰ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over de beperking van het eigendomsrecht die voortvloeit uit de automatische overdracht van “slapende rekeningen”:

“Artikel 16 van de Grondwet waarborgt het eigendomsrecht. Artikel 1 van het eerste Aanvullend protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden bepaalt:

‘Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.’

Voor de gemachtigde van de minister is het voorontwerp conform het protocol. Hij verstrekt daaromtrent de volgende uitleg:

‘(...) le but d'utilité publique est celui qui peut justifier l'ingérence des autorités dans le droit de propriété privée. Dans le cas de privation de propriété, la Convention a laissé aux États une large marge d'appréciation en ce qui concerne les besoins justifiant les mesures prises. En effet, les autorités nationales sont les mieux placées pour juger si une privation de propriété doit être effectuée. Il suffit qu'il y ait une proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. En l'occurrence, le but est d'éviter que les frais de recherche et de gestion de montants modiques par les pouvoirs publics dépassent la somme due. Dès lors, selon l'article 24, § 4, du projet de loi, un compte dormant dont les avoirs sont inférieurs à 20 euros, ne doit pas faire l'objet de la procédure de recherche visée à l'article 24, §§ 1^{er} à 3, du projet de loi. Le Roi peut augmenter ce montant. Selon l'article 26, alinéa 2, de ce projet, les avoirs des comptes dormants dont la valeur est inférieure à 20 euros, sont transférés à la Caisse sans information, par dérogation à l'alinéa 1^{er}.

³⁰ Advies 44.351/2 van 21 april 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 juli 2008 ‘houdende diverse bepalingen (I)’, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-1200/1, 238-311.

Ils peuvent être transférés de manière globale. L'alinéa 3 du même article 26 précise que les droits du titulaire sur les avoirs visés à l'alinéa 2 s'éteignent par le transfert à la Caisse. Des dispositions similaires sont prévues pour les assurances dormantes. Il s'agit des articles 34, § 4, et 36, alinéas 6 et 7.'

Op grond van deze uitleg zijn de ontworpen maatregelen aanvaardbaar."

In de bespreking van de voorliggende bepaling staat dan weer het volgende:

"Allereerst beoogt dit artikel de drempel, waaronder instellingen-depositaris en verzekeringsondernemingen niet verplicht zijn de nazichten en opsporingen uit te voeren zoals bepaald in de artikelen 26 en 36 van de wet van 24 juli 2008, van zestig euro te verhogen tot tweehonderdvijftig euro. Het algemene doel van deze bepaling bestaat erin de evenredigheid te bewaren tussen de kosten van het opsporingsonderzoek dat door de betrokken instelling verricht moet worden enerzijds, en het bedrag verbonden aan het opsporingsonderzoek anderzijds, te bewaren."

Artikel 27 van de wet van 24 juli 2008 'houdende diverse bepalingen (I)' bepaalt dat instellingen-depositaris voor opsporingen in het kader van artikel 26 (namelijk de verzending van een brief en, ingeval er geen antwoord komt, een aangetekende brief, alsook de facultatieve raadpleging van het Rijksregister) kosten mogen aanrekenen voor een bedrag dat niet hoger is dan 10 % van alle tegoeden op de slapende rekeningen.

De uitleg die in de bespreking gegeven wordt, lijkt evenzeer aanvaardbaar als de afdeling Wetgeving in advies 44.351/1-2-3-4 had aangegeven.

Dezelfde opmerking kan hier dus opnieuw worden gemaakt.

Artikel 47

1. Luidens de bespreking heeft het artikel "tot doel een overgangsperiode in te stellen waarin rechthebbenden hun geld kunnen terugkrijgen voordat het aan de Schatkist wordt toegewezen. De bedragen lager of gelijk aan zestig euro zijn hier niet bedoeld daar zij reeds verworven zijn door de Schatkist krachtens de geldende wetgeving. Dit geldt alleen voor slapende tegoeden die tot de dag voor de datum van de inwerkingtreding van deze wet bij de Deposito- en Consignatiekas zijn gedeponneerd."

Het voorliggende dispositief houdt in dat de rechthebbenden van wie het geld vóór de bekendmaking van het voorontwerp aan de Deposito- en Consignatiekas overgedragen wordt, beschikken over een overgangsperiode die loopt tot 1 januari 2027 om hun geld terug te krijgen. Daarentegen zijn bedragen hoger dan zestig en lager dan tweehonderdvijftig euro die na de bekendmaking van het voorontwerp aan de Deposito- en Consignatiekas worden overgedragen, onmiddellijk door de Schatkist verworven, zonder dat de rechthebbenden over een overgangsperiode tot 1 januari 2027 beschikken.

De steller van het voorontwerp moet dat verschil in behandeling kunnen rechtvaardigen, in het bijzonder in zoverre de overdracht aan de Deposito- en Consignatiekas een gebeurtenis is waarop de rechthebbenden niet rechtstreeks vat hebben.

Bij ontstentenis van zo'n rechtvaardiging dient over de ganse lijn bepaald te worden dat enkel deposito's van na 1 januari 2027 onmiddellijk door de Schatkist verworven zijn.

2. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 51/1 zijn de woorden "qui court" in deze context moeilijk te begrijpen.

De tekst dient te worden geherformuleerd zodat hij beter overeenstemt met de Nederlandse tekst.

HOOFDSTUK 5 – WIJZIGINGEN VAN DE WET VAN 11 JULI 2008 OP DE DEPOSITO- EN CONSIGNATIEKAS

Artikel 49

Over de tegoeden van overleden personen waarvoor artikel 49 in een verjaringstermijn van tien jaar voorziet, staat in de bespreking van het artikel het volgende te lezen:

"De tegoeden van een verdwenen of overleden begunstigden zijn gelden die bij de Deposito-en Consignatiekas zijn gedeponneerd op naam van een of meer natuurlijke personen of rechtspersonen door een deposant die, ondanks redelijke inspanningen, niet meer in contact kan komen met de houders of rechthebbende(n) van deze gelden en het daarom onmogelijk is om deze gelden terug te geven, bijvoorbeeld bij gebrek aan geldige bankgegevens of voldoende informatie over de begunstigden."

In advies 78.691/2 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"Wat betreft de tegoeden van overleden personen, waarvoor in het ontworpen artikel 4 van het koninklijk besluit van 4 mei 2020 een rentevoet van 0% wordt vastgesteld, wordt in het verslag aan de Koning het volgende gepreciseerd:

'De tegoeden van (...) overleden begunstigden zijn gelden die bij de Deposito-en Consignatiekas zijn gedeponneerd op naam van een of meer natuurlijke of rechtspersonen door een deposant die, ondanks redelijke inspanningen, niet meer in contact kan komen met de houder(s) of rechthebbende(n) van deze fondsen en het daarom onmogelijk is om deze fondsen aan hen terug te geven.

Het vaststellen van een rentevoet van 0% wordt gerechtvaardigd door het feit dat het merendeel van deze tegoeden niet worden opgeëist en bijgevolg nooit door de rechthebbenden worden teruggevorderd. (...)'

Het ontworpen artikel 4 heeft evenwel betrekking op de tegoeden van alle overleden begunstigden, zonder nader te stellen, zoals in het verslag aan de Koning wordt gedaan, dat het gaat om het geval waarin het onmogelijk is om in contact te komen met hun rechthebbenden. Het vaststellen van een rentevoet van 0% is in het licht van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie niet gerechtvaardigd wanneer het gaat om tegoeden van overleden personen van wie de rechthebbenden gecontacteerd kunnen worden.

Het ontworpen artikel 4 dient aldus aangepast te worden dat het beter overeenstemt met de nagestreefde doelstelling.”³¹

In zoverre uit de bespreking van het artikel blijkt dat het bedoelde geval hetzelfde is als dat waarop de hierboven aangehaalde opmerking betrekking heeft en aangezien die precisering ook in het dispositief ontbreekt, kan een soortgelijke opmerking *in casu* nogmaals gemaakt worden.

Artikel 49 dient dan ook te worden aangepast zodat het beter overeenstemt met het nagestreefde doel.

Artikel 51

In de bespreking van het artikel wordt niet uitgelegd waarom afgeweken wordt van de gebruikelijke regels van inwerkingtreding.

De steller van het voorontwerp dient die redenen er expliciet te vermelden.

TITEL 3 – MAATREGELEN MET BETREKKING TOT DE INDEX

HOOFDSTUK 1 – LOONMATIGING DOOR TIJDELIJKE BEPERKING VAN DE AANPASSING VAN DE LONEN OVEREENKOMSTIG EEN INDEXERINGSMECHANISME

Artikel 52

1. Artikel 52 van het voorontwerp definieert het referteloon als het vaste baremieke of, in voorkomend geval, het contractuele maandelijkse basisloon, “en dat wordt aangepast overeenkomstig een indexeringsmechanisme”. Hoofdstuk 1 van titel 3 van het voorontwerp is slechts van toepassing op werknemers van wie het referteloon het basisbedrag van 4.000 euro overschrijdt.

Aan de gemachtigde werd gevraagd toe te lichten of met het referteloon het niet-geïndexeerde dan wel het geïndexeerde baremieke of contractuele maandelijkse basisloon wordt bedoeld. De gemachtigde antwoordde als volgt:

“De verwijzing naar een loon ‘dat wordt aangepast overeenkomstig een indexeringsmechanisme’ impliceert dat niet wordt uitgegaan van historische of niet-geïndexeerde basisbedragen, maar van het actueel geldende loon op het moment waarop het indexeringsmechanisme wordt toegepast (zie ook artikel 54, tweede lid).

Een bijkomende expliciete bepaling werd in eerste instantie niet noodzakelijk geacht, aangezien deze interpretatie voortvloeit uit de samenlezing van artikelen 52, 54 en 55. Echter, zoals u terecht opmerkt, kan niet worden uitgesloten dat de huidige redactie van de bepaling de indruk zou wekken dat uitsluitend zou worden uitgegaan van de niet-geïndexeerde basisbedragen uit de loonschalen. Met het oog op de rechtszekerheid en om

³¹ Advies 78.691/2 van 13 januari 2026 over een ontwerp van koninklijk besluit “tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 mei 2020 op de Deposito- en Consignatiekas, inzonderheid op de consignaties in valuta’s, met betrekking tot de rentevoet die van toepassing is op de goederen die bij de Deposito- en Consignatiekas in bewaring zijn”.

elke mogelijke interpretatietwijfel te vermijden, wordt overwogen om dit element uitdrukkelijk te expliciteren in de bepaling zelf.”

Met het oog op de rechtszekerheid en de regelduidelijkheid verdient het aanbeveling in de bepaling te verduidelijken dat het referteloan het geïndexeerde baremieke loon of het geïndexeerde contractuele basisloon betreft.

2. Artikel 52, 2°, van het voorontwerp definieert de tewerkstellingsbreuk voor de toepassing van dit hoofdstuk. Aangezien van dit begrip voorts geen gebruik wordt gemaakt in het hoofdstuk, kan deze definitie worden weggelaten.

Artikel 54

1. Luidens artikel 54 van het voorontwerp zijn de bepalingen van het hoofdstuk van toepassing op de werknemers wier referteloan het bedrag van 4.000 euro overschrijdt. Artikel 53 van het voorontwerp, dat de definities voor dit hoofdstuk bevat, maakt evenwel een onderscheid tussen werknemers en andere categorieën van personen op wie de bepalingen van toepassing zijn. Om te verduidelijken dat artikel 54 niet uitsluitend betrekking heeft op de werknemers bedoeld in artikel 53, § 1, tweede lid, 1°, van het voorontwerp maar bijvoorbeeld ook op ambtenaren, verdient het aanbeveling in artikel 54 te verwijzen naar “de personen bedoeld in artikel 53”.

2.1. Artikel 54 van het voorontwerp bepaalt dat het mechanisme van de loonmatiging slechts toepasselijk is op de werknemers wier referteloan het bedrag van 4.000 euro overschrijdt, waarbij het referteloan wordt beoordeeld op het moment waarop het indexeringsmechanisme wordt toegepast. De maatregel leidt bijgevolg tot een verschil in behandeling tussen werknemers op basis van de hoogte van hun loon. De vraag rijst of dit onderscheid bestaanbaar is met het gelijkheidsbeginsel in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De memorie van toelichting bevat geen verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel. De gemachtigde verschaft hieromtrent de volgende toelichting:

“Het onderscheid tussen personen met een referteloan onder en boven de 4.000 is verantwoord door het evenredigheidsbeginsel en de doelstelling van de maatregel. De voorziene loonmatiging heeft een budgettaire doelstelling en is daarnaast gericht op het afremmen van de loonkostenstijging bij hogere lonen waar de budgettaire impact relatief het grootst is, terwijl lagere en middenlonen volledig worden beschermd tegen koopkrachtverlies. Het referteloan van 4.000 euro stemt ongeveer overeen met het mediaan Belgisch loon. Volledigheidshalve, volgens Statbel bedroeg het mediaan loon in oktober 2022 3.728 EUR bruto per werknemer.

De uitdaging waarvoor we nu staan ongezien is in onze recente geschiedenis. Zonder een doortastend en volgehouden antwoord, dreigen we voor het eerst sinds de industriële revolutie structureel aan welvaart en dus ook aan welzijn te moeten inboeten.

Het tekort bij ongewijzigd beleid voor entiteit I loopt in het rapport van het Monitoringcomité van september op tot 5,5% BBP.

De Nationale Bank wijst in haar rapport van december 2025 ook op de zorgwekkende situatie van de overheidsschuld. De Nationale Bank stelt dat de schuldgraad

stijgt 2 à 3 procentpunten per jaar, tot 113,8% BBP in 2028. Naarmate de schuld stijgt, nemen de interestuitgaven toe. Dit beperkt de ruimte voor andere uitgaven (sociale zekerheid, defensie, justitie,...), leidt potentieel tot een lagere kredietwaardigheid (met daaraan verbonden hogere financieringskosten van de schulden) en vooral tot het in vraag stellen van solidariteit tussen generaties: een hoge schuldgraad houdt eenvoudigweg in dat toekomstige generaties belastingen betalen voor het aflossen van schuld gecreëerd door de huidige generatie en dus de facto van een beperktere dienstverlening van de overheid zullen genieten.”

2.2. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.³²

In economische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden aangenomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken. Het komt de Raad niet toe om zijn beoordeling van de economische situatie en van de middelen die daartoe moeten worden aangewend, in de plaats te stellen van die van de wetgever. Een dergelijke maatregel kan slechts worden afgekeurd voor zover die manifest zonder redelijke verantwoording blijkt.³³

2.3. In het licht van de gegeven verantwoording, die het best in de memorie van toelichting zou worden opgenomen, kan het niet als manifest onredelijk worden beschouwd dat de loonkostenstijging wordt afgeremd bij de lonen waarvoor de budgettaire impact het grootst is, temeer daar het indexeringsmechanisme slechts tweemaal zal worden toegepast. De ontworpen maatregel is derhalve niet onverenigbaar met het gelijkheidsbeginsel, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Dezelfde beoordeling geldt in het licht van artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, inzake het recht op een billijke beloning en billijke arbeidsvoorwaarden.³⁴

Artikel 55

Artikel 55, § 2, van het voorontwerp omschrijft “[h]et effect van de loonmatiging” als “het verschil tussen het loon dat de werknemer zou hebben ontvangen zonder loonmatiging verhoogd met de patronale basisbijdragen en het overeenkomstig paragraaf 1 gematigd loon dat hij ontvangen heeft, verhoogd met de patronale basisbijdragen”. Nog volgens artikel 55, § 2, wordt dit

³² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

³³ Zie GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.22.2, over bepalingen die betrekking hadden op de “blokkering” en de “sprong” van de afgevlakte gezondheidsindex.

³⁴ GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.17.2 tot B.17.4.

effect bereikt op het ogenblik waarop het referteloan, zonder toepassing van de loonmatiging, ten belope van 2% zou zijn geïndexeerd.

Aan de gemachtigde werd gevraagd om de werking van artikel 55, § 2, van het voorontwerp te verduidelijken. Het antwoord luidde als volgt:

“Wat de **betekenis van het loonmatigingseffect** betreft, bevat artikel 55, § 2, in essentie de volgende twee elementen:

- een definitie van het loonmatigingseffect (het verschil tussen het fictieve loon zonder matiging en het effectief uitbetaalde gematigde loon, telkens verhoogd met de patronale bijdragen), en
- een bepaling van het tijdstip waarop dit effect wordt geacht bereikt te zijn.

Wanneer op een bepaald indexeringsmoment de reële indexering meer dan 2 % bedraagt, wordt overeenkomstig paragraaf 3

- eerst de indexering tot 2 % toegepast binnen de begrenzing van artikel 55, § 1 (stap 1), en
- vervolgens het overschrijdende deel toegepast op het volledige referteloan (stap 2).

Enkele voorbeelden:

Voorbeeld 1: eenmalige indexering: in januari 2027 voorziet PC 200 een loonindexering van 2,2 %

- 1) Werknemer A met een referteloan (maandelijks voltijds) van 3.000 EUR valt niet onder de toepassing van deze maatregel. Diens loon wordt geïndexeerd met 2,2 % overeenkomstig de sectorale bepalingen: $3.000 \times 2,2 = 66$ EUR. Loon na indexering : 3.066 EUR.
- 2) Voor werknemer B met een referteloan van 10.000 EUR:
 - wordt eerst het gedeelte van het referteloan tot 4.000 euro beperkt geïndexeerd aan 2 % : $4.000 \times 2 \% = 80$ EUR (stap 1)
 - wordt vervolgens het volledige referteloan geïndexeerd ten belope van het verschil tussen het theoretisch indexeringspercentage en die 2 % ($2,2 \% - 2 \% = 0,2 \%$): $10.000 \times 0,2 \% = 20$ EUR (stap 2)

Het geïndexeerd loon met toepassing van de loonmatiging bedraagt 10.100 EUR. Zonder toepassing van de loonmatiging zou het geïndexeerd loon 10.220 EUR bedragen ($10.000 \times 2,2 \%$).

Voorbeeld 2: Een sectorale CAO voorziet in een loonindexering met 1 % in mei 2026 en met 1,5 % in september 2026.

- 1) Werknemer A met een referteloan (maandelijks voltijds) van 3.000 EUR valt niet onder de toepassing van deze maatregel. Diens loon wordt overeenkomstig de sectorale bepalingen in mei 2026 geïndexeerd met 1 % (3.030 EUR) en in september 2026 met 1,5 % : $3.030 \times 1,5 \% = 3.075,45$ EUR

2) Voor werknemer B met een referteloan van 10.000 EUR, wordt:

In mei 2026:

- eerst het gedeelte van het referteloan tot 4.000 euro beperkt geïndexeerd aan 1 % : $4.000 \times 1 \% = 40$ EUR (stap 1) loon na indexering mei: 10.040 EUR
- het gedeelte van het referteloan boven de 4.000 EUR niet geïndexeerd aangezien de 2 % nog niet is bereikt

In september 2026:

- eerst het gedeelte van het referteloan tot 4.000 euro beperkt geïndexeerd aan 1 % : $4.000 \times 1 \% = 40$ EUR (stap 1)
- vervolgens het volledig referteloan geïndexeerd ten belope van het verschil tussen het theoretisch indexeringspercentage in de eerste matigingsperiode en die 2 % ($2,5\% - 2\% = 0,5\%$): $10.040 \times 0,5\% = 50,20$ EUR (stap 2)

geïndexeerd loon = 10.130,20 EUR ($10.040 + 40 + 50,20$)

Zonder toepassing van de loonmatiging zou het geïndexeerd loon 10.251,50 EUR bedragen. ($10.000 \times 1\% : 10.100$ EUR
 $10.100 \times 1,5\% : 10.100 + 151,50 = 10.251,50$ EUR)

Paragraaf 4 regelt de terugkeer naar de ‘normale’ indexeringsmechanismen zodra het loonmatigingseffect werd gerealiseerd.”

Om onduidelijkheid te vermijden verdient het aanbeveling de in het artikel gehanteerde begrippen duidelijker af te bakenen, in het bijzonder door het onderscheid te maken tussen het effect van de loonmatiging (het verschil tussen het fictief niet-gematigd loon en het reëel gematigd loon, inclusief patronale bijdragen) en het moment waarop dat effect wordt bereikt. Daartoe zouden de stellers kunnen overwegen deze onderscheiden begrippen expliciet te benoemen, bijvoorbeeld door het eerste aan te duiden als “effect van de loonmatiging” en het tweede als het “gewenste effect van de loonmatiging”. Het verdient tevens aanbeveling om, met het oog op de begrijpelijkheid, in de memorie van toelichting rekenvoorbeelden op te nemen ter illustratie van de gehanteerde begrippen.

Ter wille van de leesbaarheid is het bovendien raadzaam de structuur van het artikel te herbekijken, onder meer door samenhangende bepalingen over het loonmatigingseffect die thans verspreid zijn over de paragrafen 2 en 4, te groeperen.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ten aanzien van artikel 56 van het voorontwerp omtrent de tweede loonmatigingsperiode.

HOOFDSTUK 2 – BIJZONDERE LOONMATIGINGSBIJDRAGE VERSCHULDIGD TIJDENS DE EERSTE EN TWEEDE MATIGINGSPERIODE

Artikel 59

1. In artikel 59, 1°, van het voorontwerp dient te worden verwezen naar “de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers”, in plaats van “de voormelde wet van 29 juni 1981”.
2. In artikel 59, 3°, van het voorontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst “de wet van 7 januari 1958” in plaats van “de Wet van 7 januari 1958”. In de Franse tekst schrijve men “la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d’existence” in plaats van “la loi du 7 janvier 1958 concernant le Fonds de sécurité d’existence”.

Artikelen 61 en 62

1. In de formule die is opgenomen in de artikelen 61, laatste lid, en 62, laatste lid, van het voorontwerp schrijve men telkens “referteloon” in plaats van “referentieloon”.
2. Aan de gemachtigde werd gevraagd om de formule van de bijzondere loonmatigingsbijdrage van artikel 61 van het voorontwerp nader toe te lichten. Deze antwoordde:

“Hieronder vindt u enkele toepassingsvoorbeelden van de formule: $[(\text{referteloon aangepast overeenkomstig artikel } X+3^{35}) - (4.000 \text{ euro} \times (1+\text{indexcijfer})) \times \text{tewerkstellingsbreuk}] \times \text{indexcijfer} + [(\text{referteloon aangepast overeenkomstig art. } X+3) - (4.000 \text{ euro} \times (1+\text{indexcijfer})) \times \text{tewerkstellingsbreuk}] \times \text{indexcijfer} \times \text{basiswerkgeversbijdrage}] / 2$.

Voorbeeld 1: voltijdse werknemer bij indexering van 2%:

Referteloon aangepast overeenkomstig artikel X+3 = 10.080 Eur
 $4.000 \text{ euro} \times (1+\text{indexcijfer}) = 4080$
 Tewerkstellingsbreuk = 1
 Formule geeft voor werknemer met basiswerkgeversbijdrage = 25%:
 $(6.000 \times 0.02 + 1.500 \times 0.02) / 2 = 75 \text{ EUR}$

Voorbeeld 2: halftijdse werknemer (50%) bij indexering van 2%:

Referteloon aangepast overeenkomstig artikel X+3 = 10.080 EUR
 $4.000 \text{ EUR} \times (1+\text{indexcijfer}) = 4.080 \text{ EUR}$
 tewerkstellingsbreuk = $\frac{1}{2}$
 Formule geeft voor werknemer met basiswerkgeversbijdrage = 25%:
 $(6000 \times 0.02 + 1500 \times 0.02) \times 0,5 / 2 = 37,5 \text{ EUR}$

Voorbeeld 3: voltijdse werknemer bij indexering van 1%:

Referteloon aangepast overeenkomstig artikel X+3 = 10.040 EUR
 $4.000 \text{ EUR} \times (1+\text{indexcijfer}) = 4.040 \text{ EUR}$
 Tewerkstellingsbreuk = 1

³⁵ Lees: artikel 55 van het voorontwerp.

Formule geeft voor werknemer met basiswerkgeversbijdrage = 25%:
 $(6000 * 0.01 + 1500 * 0.01) / 2 = 37,5 \text{ EUR}$ ”.

De stellers van het voorontwerp dienen te verduidelijken wat onder de term “indexcijfer” wordt begrepen. Wellicht wordt hiermee het toe te passen indexeringspercentage voor de lonen bedoeld, maar dit blijkt niet duidelijk uit de tekst van het voorontwerp. Er kan overwogen worden om een definitie toe te voegen aan artikel 59 van het voorontwerp.

Met het oog op de begrijpelijkheid van de bepaling strekt het voorts tot aanbeveling de rekenvoorbeelden op te nemen in de memorie van toelichting.

Dezelfde opmerking geldt eveneens voor artikel 62 van het voorontwerp.

Artikel 66

In artikel 66 van het voorontwerp moet worden verwezen naar “de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders”, in plaats van “de voormelde wet van 27 juni 1969”.

HOOFDSTUK 3 – GECONSOLIDEERDE BIJZONDERE LOONMATIGINGSBIJDRAGE

Artikel 67

In artikel 67 schrijve men “wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, laatst gewijzigd bij wet van 18 december 2025” in plaats van “wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, laatst gewijzigd bij wet van 18 juli 2025”.

HOOFDSTUK 4 – MAATREGEL TOT BEPERKING VAN DE INDEXERING INZAKE PENSIOENEN

ALGEMENE OPMERKING

1. In advies 77.696/VR van 11 mei 2025 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 18 juli 2025³⁶ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over de daarin beoogde indexeringsmaatregelen:

“II. Standstill-verplichting

1. Het recht op het rustpensioen maakt deel uit van het recht op sociale zekerheid zoals vastgelegd in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.³⁷

Het Grondwettelijk Hof brengt het volgende in herinnering:

³⁶ *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 909/1, 291-427.

³⁷ *Voetnoot 149 van het geciteerde advies*: GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.15 e.v.

‘Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.’³⁸

Om toelaatbaar te zijn in het licht van de *standstill*-verplichting moet de bewerkstelligde achteruitgang, als die significant blijkt, een legitieme doelstelling nastreven en evenredig zijn met die doelstelling.³⁹

2. De “indexering” die door de maatregelen in het ontwerp wordt beperkt, wordt in artikel 233, 3°, van het voorontwerp gedefinieerd als, naargelang de aard van het pensioen, een indexverhoging overeenkomstig de wet van 2 augustus 1971 ‘houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld’, en overeenkomstig de wet van 1 maart 1977 ‘houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld’.

Die twee wetten voorzien in een algemene indexeringsregeling om de betreffende bedragen, met name de pensioenen, te koppelen aan de evoluerende kosten van levensonderhoud,⁴⁰ weergegeven in de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen, en om zo de koopkracht van de betrokken begunstigden te handhaven ter bescherming tegen het inflatierisico.⁴¹

3.1. De beperkte indexering van pensioenen boven het ‘grensbedrag’ en de niet-indexering van het plafond-Wijninckx tot 31 december 2029, houdt in dat de algemene indexeringsregeling die van toepassing is op het pensioen van personen die door de maatregel getroffen worden, minder bescherming biedt. Voor die personen betekent de

³⁸ Voetnoot 150 van het geciteerde advies: GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.2. Zie in dezelfde zin bijvoorbeeld GwH 14 november 2024, nr. 122/2024, B.5.2.

³⁹ Voetnoot 151 van het geciteerde advies: Zie in die zin advies 77.512/4 van 24 maart 2025 over een wetsvoorstel “tot wijziging van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezone, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen, voor wat personen die in het stelsel van flexi-jobs werken betreft”, *Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-0244/1; advies 77.424/4 van 19 februari 2025 “tot wijziging van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen en de wet van 4 maart 2004 houdende toekenning van aanvullende voordelen inzake rustpensioen aan personen die werden aangesteld om een management-of staffunctie uit te oefenen in een overheidsdienst, teneinde de overschrijding van het plafond Wijninckx door ambtenaren op te heffen”, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0653/1; alsook advies 77.330/4 van 10 februari 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 27 februari 2025 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 februari 2023 tot uitvoering van het besluit van de Waalse Regering van 23 februari 2023 betreffende de steun voor de ecoregelingen’.

⁴⁰ Voetnoot 152 van het geciteerde advies: Zie GwH 15 maart 2018, nr. 32/2018, B.9.3, met betrekking tot het beginsel van jaarlijkse indexering van huurprijzen, dat “ertoe strekt de huurprijs aan te passen aan de kosten van levensonderhoud, die worden bepaald door objectieve referentiecriteria, met name de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen”.

⁴¹ Voetnoot 153 van het geciteerde advies: In de parlementaire voorbereiding van de wet van 2 augustus 1971 staat in dat verband: “De koppeling van de wedden en de vergoedingen van de personeelsleden van de overheidsdiensten en die van de uitkeringen inzake sociale zekerheid is geregeld door de wet van 12 april 1960 welke steunt op het vroegere indexcijfer der kleinhandelsprijzen. Het door deze wet ingevoerde mobiliteitsstelsel werd naderhand uitgebreid tot andere uitgaven” (*Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 1044/3, 1-2).

maatregel dus een achteruitgang van de juridische bescherming van hun pensioen tegen het inflatierisico.

3.2.1. In dat verband moet worden benadrukt dat, los van de tijdelijke aard van de beperking die vier en een half jaar geldt (artikel 237 van het voorontwerp), een volledige of gedeeltelijke beperking van een indexering een maatregel is waarvan de gevolgen niet tijdelijk zijn zodra de inflatie niet nul is.

Zo zou door de niet-indexering van het plafond-Wijninckx het verlies aan koopkracht op het einde van de blokkeringsperiode 10 % bedragen bij een gematigde inflatie van 2 % per jaar,⁴² en het zou nog hoger kunnen uitvallen.

Hetzelfde geldt voor de beperkte indexering van pensioenen die hoger zijn dan het 'grensbedrag', ook al kan de afdeling Wetgeving, bij gebrek aan een advies van de inspecteur van Financiën over de definitieve versie van de ontworpen maatregel,⁴³ geen exact cijfer plakken op het verlies aan koopkracht dat uit een dergelijke beperking zou voortvloeien.⁴⁴

Aan het einde van de periode juli 2025-december 2029 zal blijken dat de daling van de reële waarde van de niet-geïndexeerde bedragen definitief is, aangezien de blokkering van de indexering die tijdens deze periode is doorgevoerd, niet zal worden gecompenseerd door een hervatting van de indexering, zoals de gemachtigden bevestigen. De ontworpen maatregelen zullen dus leiden tot een definitieve vermindering van de reële waarde van de pensioenen die het plafond-Wijninckx bereiken, alsook van de pensioenen die hoger zijn dan het "grensbedrag" bedoeld in artikel 234. Dat zal dus in de toekomst – ook nog na de periode juli 2025-december 2029 – gevolgen hebben, niet alleen voor personen die met pensioen gaan voordat de opschorting van de indexering in werking treedt en voor personen die met pensioen gaan tijdens de blokkeringsperiode, maar ook voor personen die daarna met pensioen gaan.

3.2.2. Voor die categorieën van personen zou het verlies van koopkracht dat uit de ontworpen bepalingen voortvloeit dan ook kunnen leiden tot een aanzienlijke achteruitgang.

3.3.1. Tenzij de steller van het voorontwerp aan de hand van gedetailleerde gegevens kan aantonen dat de achteruitgang die de voorgestelde maatregelen teweegbrengen, niet significant is, moet hij dus nauwkeurig uiteenzetten welke doelstellingen hij met die maatregelen wil bereiken en moet hij die maatregelen redelijk verantwoorden.

⁴² Voetnoot 154 van het geciteerde advies: Zie in dit verband de aanwijzingen in het advies van de inspecteur van Financiën over de niet-definitieve versie van de betrokken maatregel, en meer in het bijzonder punt 2.3 (advies van 28 maart 2025 met als referentie FPD-25-012).

⁴³ Voetnoot 155 van het geciteerde advies: Zie de opmerking over de voorafgaande vormvereisten.

⁴⁴ Voetnoot 156 van het geciteerde advies: Er wordt benadrukt dat die beperkte indexering in werkelijkheid erop neerkomt dat altijd eenzelfde bedrag wordt toegevoegd, ongeacht hoe hoog het betrokken pensioen is. Artikel 234 bepaalt immers dat de "indexering" zal worden beperkt tot een bedrag van 2 % van het maandelijks gewaarborgd minimumbedrag van het rustpensioen voor een alleenstaande gepensioneerd zoals bedoeld in artikel 120, eerste lid, eerste streepje, van de wet van 26 juni 1992. Momenteel komt dat bedrag van 2 % van het maandelijks gewaarborgd minimumbedrag van het rustpensioen voor een alleenstaande gepensioneerd overeen met $(1805,05 \times 0,02 =) 36,171$ euro, wat 0,69 % is van een pensioen dat het "grensbedrag" bereikt. Hieruit vloeit voort dat pensioenen die het grensbedrag bereiken, niet zullen worden verhoogd met een percentage dat de evolutie van de prijzen min of meer rechtstreeks weerspiegelt, maar enkel met een forfaitair bedrag van 36 euro (huidig bedrag). Bijgevolg zullen personen van wie het pensioen het "grensbedrag" bereikt in werkelijkheid niet meer beschermd zijn tegen het inflatierisico, of slechts gedeeltelijk.

3.3.2. In de artikelsgewijze bespreking van hoofdstuk 1 van titel 6 van het voorliggende voorontwerp staat echter geen enkele verantwoording voor de aldus ingevoerde regeling van beperkte indexering.⁴⁵

Doordat de steller van het voorontwerp geen verantwoording geeft, kan de afdeling Wetgeving niet beoordelen of de ingevoerde regeling verenigbaar is met de *standstill*-verplichting die uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit. Binnen de korte termijn die aan de afdeling Wetgeving is toegemeten, kan deze echter op de volgende punten wijzen.

3.3.3. Wat het nagestreefde doel betreft, kan uit het feit dat de voorliggende bepalingen zijn opgenomen in het voorontwerp van programmawet in verband met de begroting 2025, worden afgeleid dat de *in casu* nagestreefde doelstellingen van budgettaire aard zijn. Hoewel het Grondwettelijk Hof erkent dat “in sociaal-economische aangelegenheden (...) de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid [beschikt] om de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken”,⁴⁶ neemt dat niet weg dat budgettaire redenen voldoende moeten steunen op objectieve gegevens, zodat kan worden beoordeeld of de geplande maatregelen redelijk verantwoord zijn en bijgevolg in verhouding staan tot het nagestreefde doel.⁴⁷

Inzake de beperkte indexering van pensioenen boven het ‘grensbedrag’ wordt meer in het bijzonder benadrukt dat het ontworpen dispositief noch voor het gekozen ‘grensbedrag’ noch voor de in artikel 235 van het voorontwerp vervatte orde van voorrang enige verantwoording bevat. Hetzelfde geldt voor de beperking van de indexering tot 2 % van het maandelijks gewaarborgd minimumbedrag van het rustpensioen voor een alleenstaande gepensioneerd zoals bedoeld in artikel 120, eerste lid, eerste streepje, van de wet van 26 juni 1992. In het algemeen is de keuze van de variabelen die de steller van het voorontwerp hanteert, niet gestaafd en biedt ze geen houvast om te kunnen oordelen of de ingevoerde maatregelen relevant en redelijk verantwoord zijn in het licht van het nagestreefde doel.

Die vaststelling geldt ook voor de niet-indexering van het plafond-Wijninckx: er wordt op geen enkele manier verantwoord waarom het nagestreefde doel niet met een beperkte indexering van dat plafond had kunnen worden bereikt.

Tot slot wordt de steller van het voorontwerp erop gewezen dat de ontworpen bepalingen geen enkele maatregel bevatten om het verlies van koopkracht van de getroffen personen te beperken in geval van abnormaal hoge inflatie tijdens de betrokken periode.⁴⁸

⁴⁵ Voetnoot 157 van het geciteerde advies: Dit in tegenstelling tot de maatregelen van titel 5 van het voorontwerp betreffende de werkloosheid, waarvoor de steller van het voorontwerp bepaalde verantwoordingen aanvoert met betrekking tot de achteruitgang waartoe ze leiden (zie ook de opmerkingen over titel 5).

⁴⁶ Voetnoot 158 van het geciteerde advies: GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.3; 6 februari 2025, nr. 19/2025, B.9.

⁴⁷ Voetnoot 159 van het geciteerde advies: In arrest nr. 112/2023 van 20 juli 2023 stelt het Grondwettelijk Hof het volgende: “B.11.2.5. Bovendien dient te worden vastgesteld dat, rekening houdend met de gevolgen van de maatregel, namelijk een langere wachttijd om een tegemoetkoming te krijgen, niet blijkt uit objectieve gegevens dat de verhoging van de voorwaarde inzake de verblijfsduurtijd naar tien jaar de financiële houdbaarheid van de zorgbudgetten fundamenteel en substantieel verbetert.”

⁴⁸ Voetnoot 160 van het geciteerde advies: In zoverre de inflatie tussen 1 juli 2025 en 31 december 2029 niet exact kan worden voorspeld, komen de personen die door de gevolgen van de ontworpen bepalingen worden getroffen, in een situatie terecht waarin zij het definitieve koopkrachtverlies dat zij zullen lijden, niet kunnen inschatten. Die onzekerheid geldt trouwens ook vanuit het oogpunt van de verwachte budgettaire besparingen, aangezien deze afhankelijk zullen zijn van het inflatieniveau. In dat verband wordt opgemerkt dat de opschorting van de indexering van het plafond-Wijninckx volgens de informatie van de inspecteur van Financiën slechts op een beperkt aantal personen betrekking heeft. In die omstandigheden moet men ervoor worden zorgen dat de aantasting van de koopkracht van de betrokken personen niet onevenredig is met de verwachte besparingen.

Dat de ingevoerde regeling automatisch en zonder enige compenserende maatregel wordt toegepast, kan voor de betrokkenen dan ook mogelijk onevenredige gevolgen hebben,⁴⁹ temeer daar het ontworpen dispositief zonder overgangsregeling (zie *infra*) van toepassing is vanaf de in artikel 237 van het voorontwerp voorziene inwerkingtreding, en daar het, zoals in de voorafgaande opmerking is opgemerkt, deel uitmaakt van een geheel van maatregelen waarvan de gevolgen *in globo* moeten worden beoordeeld.

De steller van het voorontwerp moet het voorgestelde dispositief dan ook verantwoorden ten aanzien van de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.”

In datzelfde advies 77.696/VR heeft de afdeling Wetgeving voorts het volgende opgemerkt:

“De bepalingen van de voorliggende titels 6 en 7 vormen slechts één element van een ruimer geheel van aangekondigde en nog te concretiseren maatregelen op het vlak van pensioenhervorming. De afdeling Wetgeving is dan ook niet in staat in het kader van deze adviesaanvraag de beoogde hervorming in haar geheel te onderzoeken, doch kan zich enkel uitspreken over de maatregelen van het voorontwerp. Wanneer de afdeling Wetgeving advies moet uitbrengen over de overige aangekondigde elementen van de hervorming zal zij vanzelfsprekend rekening houden met de maatregelen die al concreet zijn ingevuld, teneinde te oordelen of de aanvullende maatregelen in het licht van de hogere regels, en met name van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting, in hun geheel toelaatbaar zijn.”

2. De voorgaande opmerkingen moeten *mutatis mutandis* herhaald worden met betrekking tot de bepalingen van hoofdstuk 4. Die voeren een maatregel in voor forfaitaire beperking⁵⁰ van de indexering van de pensioenen, toepasselijk op alle pensioenen waarvan het maandelijks brutobedrag hoger is dan 2.000 euro, door te bepalen dat “de indexering van één of meerdere wettelijke pensioenen niet tot gevolg [mag] hebben dat in totaal een hogere indexering wordt toegekend dan de indexering van het referentiebedrag”, te weten, luidens het ontworpen artikel 220, 5° van de programmawet van 18 juli 2025, “het bedrag van 942,37 euro dat wordt gekoppeld aan het spilindexcijfer 138,01 van de consumptieprijzen en schommelt op dezelfde wijze als de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Openbare Schatkist”.

In casu rechtvaardigt de artikelsgewijze bespreking op geen enkele manier dat de ontworpen maatregelen toelaatbaar zijn in het licht van de *standstill*verplichting die uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit.

De achteruitgang waartoe het ontworpen hoofdstuk 4 leidt, hoort ten aanzien van de nagestreefde doelstelling echter des te meer redelijk te worden verantwoord daar, zoals de artikelsgewijze bespreking onderstreept, die nieuwe maatregel inzake beperkte indexering van de pensioenen boven op de maatregelen inzake beperkte indexering van de pensioenen komt die uit

⁴⁹ Voetnoot 161 van het geciteerde advies: Zie GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016: “B.17.4. Aangezien de reële vermindering van de koopkracht die door de bestreden bepaling wordt veroorzaakt een beperkte omvang heeft en omdat zij wordt gecompenseerd door maatregelen die door de wetgever en de uitvoerende macht samen worden aangenomen vanuit de bekommernis om de impact ervan op de minst hoge inkomens te milderen, heeft zij bovendien geen onevenredige gevolgen voor de betrokkenen.”

⁵⁰ Namelijk, luidens de artikelsgewijze bespreking, een bedrag van 40 euro als indexeringsgrens.

de programmawet van 18 juli 2025 voortvloeien. Enerzijds heeft die beperking van de indexering een ruimer toepassingsgebied dan de beperking voorzien in de programmawet van 18 juli 2025, aangezien ze van toepassing zal zijn op iedereen die een maandelijks brutopensioen heeft dat hoger is dan 2.000 euro. Anderzijds staat in de artikelsgewijze bespreking dat die beperking van de indexering “geen afbreuk doet aan de index-beperkende maatregelen die reeds werden genomen met de artikelen 221 tot en met 223 van de programmawet van 18 juli 2025”, en wordt voorts gedetailleerd beschreven hoe die maatregelen worden gecombineerd. Daaruit blijkt dat de grens van 40 euro (te weten 2 % van het referentiebedrag) in alle gevallen van toepassing zal zijn, zo nodig door een verdere beperking van de indexering van de pensioenen die met meer dan 40 euro zouden zijn gestegen ten gevolge van de beperkte indexering voorzien in de programmawet van 18 juli 2025.

De steller van het voorontwerp moet in het licht van de standstillverplichting kunnen rechtvaardigen dat de achteruitgang proportioneel is, rekening houdend met het totale effect van die maatregelen ter beperking van de indexering van de pensioenen boven op de bestaande maatregelen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 68

1. Het referentiebedrag, bedoeld in het ontworpen artikel 220, 5°, van de programmawet van 18 juli 2025, is 942,37 euro, gekoppeld aan de spilindexcijfer 138,01 van de consumptieprijsen. In de bespreking van artikel 68 staat:

“Het referentiebedrag is het bedrag uitgedrukt aan index 138,01 dat in de maand december 2025 een bruto maandbedrag van 2.000 euro vertegenwoordigt. Hiertoe wordt het bedrag van 2.000 euro gedeeld door het indexcijfer 2,1223 dat van toepassing is in die maand. Het referentiebedrag bedraagt dus 942,37 euro.”

Zoals de inspecteur van Financiën onderstreept, hebben sinds januari 2024 reeds twee indexaanpassingen plaatsgevonden, namelijk in april 2024 en in januari 2025, en zijn de pensioenen gestaag gestegen. Daaruit volgt dat het referentiebedrag waarin het ontworpen artikel 220, 5°, voorziet, al lager is dan het huidige gemiddelde wettelijke pensioen.

De bepaling moet opnieuw onderzocht en in voorkomend geval dienovereenkomstig herzien worden.

2. Het spilindexcijfer is overschreden in december 2025 zodat het nu op 135,95 staat. De daaraan gekoppelde verhogingscoëfficiënt is nu 2,1647 ($2,1223 \times 1,02$; overeenkomstig artikel 2

van de wet van 2 augustus 1971⁵¹ en artikel 2 van de wet van 1 maart 1977⁵²), en niet langer 2,1223 zoals in de artikelsgewijze bespreking wordt gesteld.

De artikelsgewijze bespreking moet worden herzien zodat ze melding maakt van indexcijfer 2,1647 in plaats van indexcijfer 2,1223.

Artikelen 68 en 69

1.1. De artikelen 68 en 69 van het voorontwerp strekken tot het invoeren van een indexeringsbeperking op de pensioenen, die samen met de beperking van de indexering waarin wordt voorzien door de artikelen 220 tot 224 van de programmawet van 18 juli 2025 uitwerking zal hebben. Er wordt bepaald dat de indexering van één of meer wettelijke pensioenen niet tot gevolg mag hebben dat in totaal een hogere indexering wordt toegekend dan de indexering van het referentiebedrag, met name 942,37 euro, gekoppeld aan het spilindexcijfer 138,01 van de consumptieprijzen. Dit komt, rekening houdend met het huidige indexcijfer, neer op ongeveer 2.000 euro.

1.2. Het drempelbedrag dat wordt gehanteerd voor de pensioenen (artikel 68 van het voorontwerp) en voor de sociale uitkeringen (artikel 74), namelijk 2.000 euro, verschilt van het drempelbedrag dat geldt voor de lonen (artikel 54), dat is vastgesteld op 4.000 euro.

Aan de gemachtigde werd gevraagd om dit verschil te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, zoals vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Deze antwoordde:

“De eerste stap bij de toetsing van de naleving van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bestaat er dan ook in na te gaan of de aangevoerde situaties vergelijkbaar zijn. Volgens een vaste rechtspraak kunnen situaties die niet vergelijkbaar zijn, in rechte verschillend worden behandeld zonder dat het noodzakelijk is over te gaan tot een proportionaliteitstoets.

In casu heeft de maatregel betrekking op twee groepen van zeer verschillende aard.

De eerste groep bestaat uit werknemers die een inkomen ontvangen als directe tegenprestatie voor arbeidsprestaties. De bezoldiging die zij ontvangen heeft een specifieke juridische en economische aard, aangezien zij voortvloeit uit een contractuele verhouding tussen werknemer en werkgever. Bovendien vormen werknemers een bijdragende groep binnen het socialezekerheidsstelsel. Zij betalen persoonlijke sociale bijdragen, hun werkgevers betalen patronale bijdragen, en beroepsinkomsten vormen een fundamentele financieringsbron van de socialezekerheidsregelingen.

De tweede groep bestaat uit sociaal uitkeringsgerechtigden die vervangingsinkomens ontvangen. De inkomsten die deze personen ontvangen, vormen geen

⁵¹ Wet van 2 augustus 1971 ‘houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de Openbare Schatkist, sommige speciale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmede rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld’.

⁵² Wet van 1 maart 1977 ‘houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer der consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld’.

tegenprestatie voor een actuele arbeidsprestatie, maar vervangingsinkomens die door de gemeenschap worden gefinancierd via het socialezekerheidsstelsel.

De aard van de inkomsten verschilt dus tussen deze twee groepen. Bovendien dragen sociaal uitkeringsgerechtigden, in tegenstelling tot actieve werknemers, niet of niet langer rechtstreeks bij aan de financiering van het socialezekerheidsstelsel via persoonlijke bijdragen.

Het gaat dus om twee groepen die zich niet in vergelijkbare situaties bevinden en die derhalve in rechte verschillend kunnen worden behandeld.

Voor beide groepen werd een gelijkaardige benadering gehanteerd voor het vastleggen van de grensbedragen waarbij het doel van de maatregel om de overheidsfinanciën aan te zuiveren alsook de concurrentiekracht van de bedrijven te versterken, werd aangevuld met een nood aan een sociale correctie.

Bij elke doelgroep werd gestreefd om de 50% laagste lonen en uitkeringen vrij te stellen van het toepassingsgebied.

Voor lonen werd hier het mediaanloon van 4000 euro gehanteerd, op basis van gegevens van statbel en Jobat.

Voor pensioenen wordt uitgegaan van het gemiddeld uitbetaalde pensioen van 1.998 euro (in 2025). Noteer hierbij dat het gemiddelde pensioen zeer dicht bij het mediaan pensioen ligt.

Voor sociale uitkeringen, andere dan pensioenen, werd als basis de verdeling volgens inkomensdecielen van het Federaal Planbureau gehanteerd. Om de 50% laagste uitkeringen van zowel RVA, ZIV als sociale bijstand vrij te stellen, werd het grensbedrag gelegd 2000 euro.”

1.3. Afgaande op de toelichting van de gemachtigde en rekening houdend met de beoordelingsmarge waarover de wetgever beschikt bij het bepalen van het sociaal-economisch beleid, lijkt het hanteren van verschillende drempelbedragen voor enerzijds lonen en anderzijds pensioenen en sociale uitkeringen te berusten op objectieve en relevante criteria. Het gemaakte onderscheid kan dan ook niet als kennelijk onredelijk worden beschouwd in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verantwoording zou in de memorie van toelichting kunnen worden opgenomen.

2.1. Het recht op het rustpensioen maakt deel uit van het recht op sociale zekerheid zoals vastgelegd in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.⁵³

Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

In sociaal-economische aangelegenheden beschikt de bevoegde wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.⁵⁴

⁵³ GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.15 e.v.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld: GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.2-B.5.4; GwH 7 november 2024, nr. 116/2024, B.39.2-B.39.4.

De *standstill*-verplichting kan niet zo worden begrepen dat ze elke regelgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale zekerheid. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.⁵⁵

2.2. De memorie van toelichting bij het voorontwerp bevat geen informatie over de concrete impact van de bijkomende beperking van de indexering van de pensioenen op het beschermingsniveau van het recht op sociale zekerheid. Aan de gemachtigde werd daarom gevraagd of de maatregel leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op sociale zekerheid. De gemachtigde antwoordde:

“De nieuwe maatregel tot beperking van de indexering van de pensioenen betekent geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau inzake de sociale zekerheid, zoals bedoeld in artikel 23 van de Grondwet om volgende 3 redenen:

1° zij treft enkel de gepensioneerden waarvan het bruto-maandbedrag van het wettelijk pensioenen of de wettelijke pensioenen meer bedraagt dan 2.000 EUR;

2° de door de maatregel getroffen gepensioneerden genieten in elk geval een bruto-indexering van 40 EUR per maand (= 2% van 2.000 EUR);

3° de indexbeperking wordt slechts twee maal toegepast zodat het maximale verlies sowieso kleiner is dan 4% van het brutobedrag van het pensioen of de pensioenen, hetgeen niet als substantieel kan worden beschouwd.

Zelfs indien de beperking van de indexering van de pensioenen toch aanzien zou worden als niet in overeenstemming met het in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-beginsel (*quod non*), dient vastgesteld te worden dat deze maatregel proportioneel is en een legitieme doelstelling nastreeft die erin bestaat om een belangrijke bijdrage te leveren aan de sanering van de zwaar deficitaire federale overheidsfinanciën. Dit blijkt uit de infra weergegeven raming van de besparing die deze maatregel tot gevolg zou hebben:

Indexhypothesen gebruikt voor ramingen: spilindexoverschrijdingen in februari 2026, 2027, en 2028 (met telkens indexering in mei) en maart 2029 en 2030 (met indexering in juni).

Totale geraamde besparing (nieuwe cijfers januari 2026) in miljoen euro

Totale geraamde besparing (nieuwe cijfers januari 2026) in miljoen euro					
	2026	2027	2028	2029	2030
Progr.wet	-€ 39,9	-€ 97,0	-€ 152,4	-€ 201,1	-€ 253,1
Progr.wet + centenindex 2027/2028 (cijfers)	-€ 39,9	-€ 256,1	-€ 562,4	-€ 702,6	-€ 764,6

⁵⁵ GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.5.

januari 2026)					
Bijkomende impact (besparing)	€ 0,0	-€ 159,0	-€ 410,0	-€ 501,5	-€ 511,5

2.3. De Raad van State stelt vast dat de ontworpen maatregel elementen bevat die de impact ervan beperken. Zo wordt deze beperking van de indexering slechts toegepast bij twee indexeringen: de eerste indexering na de inwerkingtreding van de aan te nemen wet, en de eerste indexering waarvan de uitbetaling plaatsvindt na 31 december 2027. Voorts worden de pensioenen ontzien die minder dan 2.000 euro bedragen.

Niettemin moeten deze bepalingen in samenhang worden beschouwd met andere voorgenomen en recente maatregelen die eveneens het beschermingsniveau van de rustpensioenen beïnvloeden, waaronder de maatregelen vervat in het voorontwerp ‘houdende hervorming van de pensioenen’ dat bij de Raad van State ter advies werd voorgelegd onder rolnummer 78.663/VR, zoals de afschaffing van de perequatie voor lopende pensioenen in het ambtenarenpensioenstelsel, alsook de tijdelijke beperkingen van de indexering, zoals ingevoerd bij de programmawet van 18 juli 2025.⁵⁶ De voorliggende maatregel, samengenomen met de momenteel toepasselijke tijdelijke beperkingen op de indexering van de lonen en desgevallend met de beperkingen die zijn voorgenomen, is een ingreep waarvan de gevolgen niet tijdelijk zijn zodra de inflatie niet nul is. Voor pensioengerechtigden betekent de maatregel dus een achteruitgang van de juridische bescherming van hun pensioen tegen het inflatierisico, zowel op korte als lange termijn.⁵⁷

De door de gemachtigde verstrekte verantwoording komt weliswaar niet onredelijk voor, maar besteedt vooral aandacht aan de budgettaire impact van de maatregel en biedt weinig inzicht in de concrete gevolgen voor de betrokken rechthebbenden, in het bijzonder in cumulatie met andere ingrepen. Het verdient derhalve aanbeveling deze verantwoording te vervolledigen en te integreren in de memorie van toelichting, door expliciet toe te lichten waarom het geheel van maatregelen dat de indexering van pensioenen beperkt, niet kan worden beschouwd als een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau inzake sociale zekerheid. Indien daarbij, gelet op het gecumuleerde effect, toch zou blijken dat er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang, wordt aanbevolen ook de redelijke verantwoording daarvoor in de memorie van toelichting op te nemen.

⁵⁶ Adv.RvS 77.696/2-3-16-VR van 11 mei 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 18 juli 2025, p. 111 (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 909/1).

⁵⁷ Zie adv.RvS 77.696/2-3-16-VR, p. 114.

Artikel 70

Artikel 70 van het voorontwerp bepaalt de momenten waarop de beperkte indexering van de pensioenen uitwerking zal hebben. In tegenstelling tot wat het geval is bij de regels inzake de loonmatiging (artikel 56, § 4, van het voorontwerp), wordt niet bepaald dat de hiernavolgende toekomstige indexering zal geschieden op basis van de pensioenbedragen na toepassing van de beperkte indexering. Daarover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Dit wordt niet expliciet bepaald in het voorontwerp van wet zelf, maar wordt wel uitdrukkelijk toegelicht in de memorie van toelichting bij artikel 70 (zie verder). Het is inherent aan het indexmechanisme dat van toepassing is op de lonen en de sociale uitkeringen dat een indexaanpassing/-verhoging steeds wordt toegepast op het bedrag van het loon of de uitkering zoals dit vastgesteld is op de dag vóór de indexaanpassing/-verhoging. Dit betekent dat er geen ‘rattrapage’ zal plaatsvinden en dat bij de eerstvolgende indexering na toepassing van de beperkingsmaatregel de indexverhoging zal worden berekend op het nominaal pensioenbedrag zoals dit vastgesteld zal zijn ingevolge de toegepaste indexbeperking. De beperking van de indexering zal derhalve een blijvende impact hebben op de pensioenen die door deze maatregel zullen worden getroffen.

Het feit dat bij latere indexeringen van de pensioenen rekening zal worden gehouden met de beperkte indexering in toepassing van artikel 69 van het voorontwerp wordt uitdrukkelijk vermeld in het ontwerp van memorie van toelichting bij artikel 70.”

Ter wille van de rechtszekerheid en om een coherente toepassing van de verschillende indexeringsmechanismen te verzekeren, strekt het tot aanbeveling om dit te verduidelijken in de tekst van het voorontwerp.

Artikelen 70 en 71

Luidens het dispositief van het ontworpen artikel 224 is artikel 222/1 (waarbij de indexering van de pensioenen beperkt wordt)

“enkel van toepassing is op:

“1° de eerste indexering waarvan de uitbetaling plaatsvindt na de inwerkingtreding van deze wet; (...).”

Artikel 71 bepaalt:

“Dit hoofdstuk treedt in werking de dag waarop deze wet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt”.

Het spilindexcijfer is overschreden op 26 december 2025 zodat, overeenkomstig artikel 6, eerste lid, 3°, van de wet van 2 augustus 1971 alsook artikel 6, eerste lid, 3°, van de wet van 1 maart 1977 (toegevoegd bij respectievelijk de artikelen 85 en 86 van de programmawet van 18 juli 2025), de verhoging toegepast wordt “vanaf de derde maand die volgt op de maand waarvan het indexcijfer het cijfer bereikt dat een wijziging rechtvaardigt”.

De “eerste indexering”, bedoeld in het ontworpen artikel 222/1, 1°, zal dan ook betaald worden in maart 2026.

De modaliteiten voor de toepassing *ratione temporis* van het ontworpen dispositief leveren geen moeilijkheden op als het voorliggende voorontwerp, zodra het aangenomen is, bekendgemaakt wordt na de betaling van die eerste indexering.

In het andere geval rijst de vraag of het de bedoeling is dat de ontworpen regeling inzake beperkte indexering geldt voor betalingen in verband met de indexering die het gevolg is van het overschrijden van het spilindexcijfer in december 2025.

Als dat zo is, zou de steller van het voorontwerp moeten rechtvaardigen dat die regeling toepasselijk gemaakt wordt op een indexering die heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de wet.

HOOFDSTUK 5 – MAATREGELEN TOT TIJDELIJKE BEPERKING VAN DE INDEXERING VAN SOCIALE UITKERINGEN

Artikel 72

1. In artikel 72, 1°, a), van het voorontwerp schrijve men “bedoeld in de titels IV en V van de wet betreffende” in plaats van “bedoeld in de titels 4 en 5 van de betreffende”. Daarnaast dient de volledige zinssnede aan een taalkundig nazicht te worden onderworpen.

2. In artikel 72, 1°, b), van het voorontwerp schrijve men “het koninklijk besluit van 19 november 1970” in plaats van “het koninklijk besluit van 9 november 1970”.

Artikel 74

1.1. Artikel 74 van het voorontwerp bevat een beperking van de indexering van de bij primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit en moederschap toegekende bedragen in het kader van de uitkeringen- en moederschapsverzekering bedoeld in de titels IV en V van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994. Net als bij de indexbeperking van de pensioenen bedraagt het drempelbedrag voor deze maatregel 2.000 euro. Wanneer het geïndexeerde bruto maandbedrag van de uitkering minder dan 2.000 euro bedraagt, of wanneer het dagbedrag vermenigvuldigd met 26⁵⁸ lager is dan 2.000 euro, wordt de indexering toegepast ten belope van 2% van het bedrag van de oorspronkelijke uitkering. Indien het bruto maandbedrag hoger is dan 2.000 euro, dan wordt de verhoging uitsluitend berekend op het gedeelte minder dan 2.000 euro.

1.2. De vraag rijst hoe het onderscheid in behandeling tussen uitkeringsgerechtigden met een uitkering lager dan 2.000 euro en andere uitkeringsgerechtigden wordt verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke

⁵⁸ Of 21,67 wanneer uitbetaald in een vijfdagenstelsel.

beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De wetgever beschikt over een ruime beoordelingsvrijheid in sociaal-economische aangelegenheden. De Raad van State vermag de beleidskeuze die de wetgever heeft gemaakt en de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien ze niet redelijk verantwoord zijn.⁵⁹

1.3. De memorie van toelichting bevat geen verantwoording voor dit onderscheid. Aan de gemachtigde werd gevraagd om toe te lichten op welke wijze het verschil in behandeling ten gevolge van het hanteren van het drempelbedrag van 2.000 euro wordt verantwoord. Met betrekking tot de sociale uitkeringen antwoordde hij:

“La différence de traitement entre les bénéficiaires dont la prestation est inférieure au montant de référence et ceux dont elle est supérieure repose sur des motifs légitimes d'intérêt général et respecte les principes constitutionnels d'égalité et de proportionnalité. L'objectif premier est de préserver intégralement le pouvoir d'achat des personnes disposant des prestations les plus modestes, pour lesquelles l'indexation automatique est essentielle afin de garantir une vie conforme à la dignité humaine, comme l'exige l'article 23.

À l'inverse, pour les prestations dépassant le seuil de 2.000 EUR, l'indexation est limitée afin de contenir l'effet budgétaire des hausses automatiques sur les montants les plus élevés. Cette distinction s'inscrit dans une logique de solidarité horizontale : elle concentre l'effort sur les bénéficiaires disposant d'une capacité contributive plus importante, sans remettre en cause le droit fondamental à la sécurité sociale.

La proportionnalité est assurée par plusieurs garde-fous : la mesure est temporaire (deux occurrences durant la législature), clairement encadrée et prévisible, ce qui garantit la sécurité juridique. Elle ne supprime pas l'indexation mais en limite l'effet pour la fraction excédentaire, avec des plafonds transparents. De plus, les seuils et plafonds sont eux-mêmes indexés, ce qui évite tout gel nominal et garantit la neutralité en termes réels.

La différence de traitement est justifiée par la nécessité de concilier la protection sociale avec la soutenabilité budgétaire, tout en préservant prioritairement les revenus modestes. Elle repose sur un critère objectif, poursuit un but légitime et respecte les exigences constitutionnelles de proportionnalité et de sécurité juridique.”

Deze verantwoording komt niet onredelijk voor. Het verdient aanbeveling om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen, zowel met betrekking tot de pensioenen, als met betrekking tot de sociale uitkeringen.

1.4. De beperking van de indexering blijkt van toepassing op een selectie van sociale uitkeringen (artikel 72, 1°, van het voorontwerp). Voor deze selectie wordt in de memorie van toelichting evenmin een verantwoording gegeven in het licht van het gelijkheidsbeginsel van de

⁵⁹ Bv. GwH 27 maart 2024, nr. 40/2024, B.6.

artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het verdient aanbeveling om de memorie van toelichting aan te vullen met een verantwoording waarom voor deze afbakening is gekozen.

2.1. Voor uitkeringsgerechtigden betekent de maatregel een achteruitgang van de juridische bescherming van hun pensioen tegen het inflatierisico, zowel op korte als langere termijn. De vraag rijst bijgevolg of er sprake is van een schending van het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, zoals vastgesteld in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

2.2. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State volgt dat inzake het recht op sociale bijstand een *standstill*-effect geldt. Het *standstill*-effect van artikel 23 van de Grondwet inzake sociale bijstand, verbiedt de bescherming of het beschermingsniveau die de wetgeving vroeger op dat gebied bood, aanzienlijk te verminderen zonder dat daartoe en redelijke verantwoording bestaat.⁶⁰

De *standstill*-verplichting kan niet zo worden begrepen dat ze de overheid de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale bijstand. Zij verbiedt haar om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij onts zegt haar niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.

2.3. Op de vraag of de beperking van de indexering van de betrokken sociale uitkeringen kan worden beschouwd als een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau in de zin van artikel 23 van de Grondwet, antwoordde de gemachtigde als volgt:

« La mesure proposée consiste à limiter temporairement l'indexation automatique des prestations sociales pour la partie excédant 2.000 EUR par mois. Elle ne supprime pas le mécanisme d'indexation prévu par la loi du 2 août 1971, mais en adapte l'application pour les montants les plus élevés, dans le cadre des décisions budgétaires arrêtées pour la période 2026-2029. L'objectif est double : préserver en priorité le pouvoir d'achat des bénéficiaires disposant des prestations les plus modestes et maîtriser l'évolution des dépenses liées à l'indexation en période d'inflation.

Cette limitation est strictement bornée dans le temps. Elle ne s'applique qu'à deux reprises durant la législature, selon des modalités clairement définies et annoncées à l'avance, ce qui garantit la sécurité juridique et la prévisibilité. Elle ne remet pas en cause la structure générale du régime d'indexation et ne crée pas de mécanisme permanent.

Plusieurs garde-fous ont été intégrés pour éviter toute détérioration significative du niveau de protection garanti par l'article 23 de la Constitution. D'abord, l'indexation intégrale est maintenue pour toutes les prestations dont le montant est inférieur ou égal à 2.000 EUR, ce qui couvre la grande majorité des bénéficiaires et protège les revenus les plus modestes. Ensuite, les montants de référence (2.000 EUR, 40 EUR, etc.) sont eux-mêmes indexés à l'indice pivot en vigueur au 1^{er} janvier 2026, afin d'éviter tout gel nominal et de préserver la neutralité en termes réels. Enfin, la mesure est proportionnée :

⁶⁰ Zie GwH 27 april 2023, nr. 69/2023, B.6.4; GwH 17 juli 2025, nr. 111/2025, B.13.3; adv.RvS 78.041/1/V van 8 augustus 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 januari 2026 'tot wijziging van artikel 34, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie', 4.1.

elle ne supprime pas l'indexation mais en limite l'effet pour la fraction excédentaire, avec des plafonds clairs et transparents.

La Cour constitutionnelle a confirmé, dans plusieurs arrêts relatifs à la sécurité sociale (par exemple, arrêt n° 157/2023), que des mesures limitant certains avantages peuvent être compatibles avec l'article 23 lorsqu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général et restent proportionnées.

Si la mesure devait être considérée comme une réduction du niveau de protection, elle est justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général. Elle répond à la nécessité de concilier la protection sociale avec la soutenabilité budgétaire dans un contexte d'inflation et de croissance mécanique des dépenses. Elle repose également sur un principe de solidarité horizontale, en concentrant l'effort sur les prestations les plus élevées tout en préservant intégralement le pouvoir d'achat des bénéficiaires modestes. »

2.4. Aangezien de indexering wordt gewaarborgd tot 2% van het bedrag van de uitkering onder 2.000 euro bruto en gelet op het feit dat de beperking van de indexering slechts tweemaal wordt toegepast, lijkt de maatregel niet te leiden tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau in de zin van artikel 23 van de Grondwet. Het strekt tot aanbeveling de verantwoording op dit punt op te nemen in de memorie van toelichting, en daarbij ook inzicht te geven in de concrete gevolgen voor de betrokken rechthebbenden.

3. Dezelfde opmerkingen gelden eveneens ten aanzien van artikel 79 van het voorontwerp, betreffende de sociale uitkeringen voor zelfstandigen.

HOOFDSTUK 6 – MAATREGELEN TOT TIJDELIJKE BEPERKING VAN DE INDEXERING VAN SOCIALE UITKERINGEN VOOR ZELFSTANDIGEN

Artikel 79

Er wordt verwezen naar de opmerkingen bij artikel 74.

TITEL 4 – GEZONDHEID

HOOFDSTUK 1 – PERSOONLIJK AANDEEL VROEDVROUWEN

Artikel 82

1. Volgens de regelgevingsimpactanalyse heeft artikel 82 van het voorontwerp van programmawet de volgende impact:

“Kansarmoedebestrijding: negatieve impact”

“Het invoeren van een persoonlijk aandeel brengt een extra kost ten laste van de patiënt met zich mee en kan een negatieve impact hebben op kansarme groepen. Het persoonlijk aandeel kan een drempel vormen voor toegang tot zorg door vroedvrouwen. Voor rechthebbenden met een verhoogde tegemoetkoming zal het persoonlijk aandeel lager zijn om deze drempel zoveel mogelijk te beperken.”

“Gelijke kansen en sociale cohesie: negatieve impact”

“Het is mogelijk dat het invoeren van een persoonlijk aandeel de toegang tot vroedvrouwenzorg voor kwetsbare groepen bemoeilijkt. Om deze drempel zoveel mogelijk te beperken zal het persoonlijk aandeel voor rechthebbenden met een verhoogde tegemoetkoming lager liggen. Daarnaast behoudt elke vroedvrouw de mogelijkheid om het persoonlijk aandeel niet te vragen.”

“Gezondheid: negatieve impact”

“Het invoeren van een persoonlijk aandeel en een herwaardering van de honoraria van de vroedvrouwen kan bijdragen aan een hogere conventioneringsgraad voor de sector, wat een positieve invloed heeft op de toegang tot vroedvrouwenzorg. Anderzijds is het mogelijk dat het persoonlijk aandeel voor sommige rechthebbenden als een financiële drempel ervaren zal worden om beroep te doen op vroedvrouwenzorg. Voor rechthebbenden met een verhoogde tegemoetkoming zal het persoonlijk aandeel lager liggen om deze drempel zoveel mogelijk te beperken.”

“Werkgelegenheid: positieve impact”

“De middelen die vrijkomen door het invoeren van een persoonlijk aandeel worden geherinvesteerd in een herwaardering van de honoraria van de vroedvrouwen. Dit draagt bij aan een betere verloning voor de sector.”

De gemachtigde is verzocht de hervorming te rechtvaardigen in het licht van het standstillvereiste, dat uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit, en is gevraagd of het voorontwerp wel rekening houdt met de positieve impact op de werkgelegenheid, te weten de herwaardering van de lonen die mogelijk gemaakt wordt door de te verwachten inkomsten. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“De *standstill* kan ons inziens pas worden getoetst bij de concrete uitvoering van de maatregel door de Koning. Het persoonlijk aandeel zal beperkt zijn (in de nota van de Algemene raad werd bv. verwezen naar een persoonlijk aandeel gelijk aan dat voor consultaties bij de huisarts, met name 4 euro voor een gewone rechthebbende en 1 euro voor een rechthebbende met verhoogde tegemoetkoming), zal niet noodzakelijk voor alle verstrekkingen worden voorzien en er zal dus ook een lager persoonlijk aandeel worden voorzien voor de rechthebbenden met verhoogde tegemoetkoming. De vrijgekomen middelen zullen worden geherinvesteerd in een herwaardering van de honoraria van de vroedvrouwen. Dit kan gebeuren via de bestaande mechanismes voor aanpassing van de honoraria (een aanpassing van het coëfficiëntgetal voor de beoogde verstrekkingen via een koninklijk besluit tot wijziging van de nomenclatuur of een aanpassing van de waarde van de sleutelletters zoals bepaald in de overeenkomst tussen de vroedvrouwen en de verzekeringsinstellingen) en hier is geen wetswijziging voor vereist. De verhoging van de honoraria beoogt de aantrekkelijkheid van het beroep te verhogen en vroedvrouwen aan te zetten om zich te conventioneren of geconventioneerd te blijven zodat zoveel mogelijk patiënten beroep kunnen doen op zorg aan het conventietarief.”

Bij het onderzoek van het laatste voorontwerp van programmawet⁶¹ hebben de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State de strekking van de standstillverplichting, die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet, als volgt aangegeven:

“Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de bevoegde wetgever weliswaar over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken. Die *standstill*-verplichting kan bovendien niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels inzake arbeidsvoorwaarden en beloning. Zij verbiedt hun om maatregelen te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van de in artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet gewaarborgde rechten, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe die rechten op de meest adequate wijze worden gewaarborgd.”⁶²

De verenigde kamers hebben in dat advies voorts gesteld: “Om toelaatbaar te zijn in het licht van de standstillverplichting moet de bewerkstelligde teruggang, als die aanzienlijk blijkt, een legitieme doelstelling nastreven en evenredig zijn met die doelstelling”⁶³.

De steller van het voorontwerp dient in de bespreking van het artikel hetzij aan te tonen dat de maatregel geen aanzienlijke vermindering inhoudt van de bescherming die de geldende wetgeving biedt op het vlak van sociale zekerheid, gezondheid en geneeskundige bijstand (artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet), hetzij het legitieme doel op te geven en de evenredigheid aan te tonen van de bepaling die een aanzienlijke achteruitgang veroorzaakt.

Indien de evenredigheid van de maatregel die een aanzienlijke achteruitgang meebrengt, gerechtvaardigd wordt door een andere, gunstige maatregel, dient men zich ervan te

⁶¹ Advies 77.699/2-3-4-16-VR van 17 juni 2025 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 december 2025 ‘houdende diverse bepalingen’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-963/1, 399-495.

⁶² Voetnoot 110 van het geciteerde advies: Zie inzake deze rechten bijvoorbeeld GwH 19 oktober 2023, nr. 132/2023, B.16.1-B.16.4.

⁶³ Voetnoot 119 van het geciteerde advies: Zie in die zin advies 77.696/2-3-16-VR; advies 77.512/4 van 24 maart 2025 over een wetsvoorstel “tot wijziging van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezone, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen, voor wat personen die in het stelsel van flexi-jobs werken betreft”, *Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-0244/1; advies 77.424/4 van 19 februari 2025 “tot wijziging van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen en de wet van 4 maart 2004 houdende toekenning van aanvullende voordelen inzake rustpensioen aan personen die werden aangesteld om een management- of staffunctie uit te oefenen in een overheidsdienst, teneinde de overschrijding van het plafond Wijninckx door ambtenaren op te heffen”, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-0653/1; alsook advies 77.330/4 van 10 februari 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 27 februari 2025 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 februari 2023 tot uitvoering van het besluit van de Waalse Regering van 23 februari 2023 betreffende de steun voor de ecoregelingen’.

vergewissen dat de wetgever die laatstgenoemde maatregel ook daadwerkelijk zal vaststellen, zodat men de evenredigheid kan beoordelen op grond van beide maatregelen.

2. De gemachtigde is verzocht te antwoorden op een opmerking die de inspecteur-generaal van Financiën in zijn advies van 9 december 2025 heeft gemaakt, en heeft daarop het volgende gesteld:

“Artikel 34 van de GVVU-wet somt de categorieën van geneeskundige verstrekkingen op waarin de verplichte verzekering kan tussenkomen. Daarin wordt niet verwezen naar ‘verstrekkingen verleend door vroedvrouwen’ maar naar ‘verlossingen’ (artikel 34, 2°, van de GVVU-wet).

Artikel 9 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen bepaalt welke verstrekkingen concreet als verloskundige verstrekkingen worden beschouwd. Daarin vindt men naast de verstrekkingen ‘verlossingen’ in strikte zin bv. ook prenatale en postnatale zorg.”

Die toelichtingen zouden in de bespreking van het artikel moeten worden opgenomen.

3. Gevraagd naar de reden voor de opheffing waarin punt 1° voorziet, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Dit betreft een technische correctie. De wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen bepaalde:

‘Art. 23, De geneeskundige verstrekkingen betreffen zowel de preventieve als de curatieve verzorging. Zij bestaan uit:

2° verlossingen;

3° verstrekkingen welke een bijzondere bekwaming vereisen, erkend overeenkomstig artikel 153, §§ 4 en 5, van geneesheer-specialist, apotheker of licentiaat in de wetenschappen;

4° verstrekken van brillen en andere oogprothesen, hoortoestellen, orthopedische toestellen en andere prothesen;

4°bis het verstrekken van implantaten;

6° behandeling van de geestesziekten, de tuberculose, de kanker, de poliomyelitis, de aangeboren aandoeningen en misvormingen; (...)

Art. 25. § 4. Wat betreft de verstrekkingen bedoeld in artikel 23, 2°, 3°, 4° en 4°bis en die bedoeld in artikel 23, 6°, wanneer ze door geneesheren-specialisten worden verleend, wordt de verzekeringstegemoetkoming bepaald op 100 % van de honoraria en prijzen vastgesteld door de overeenkomsten, door de in artikel 34 bedoelde akkoorden of door de Koning ter uitvoering van artikel 52 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel. (...)

De wet van 9 januari 1995 tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 14 juli 1994 houdende coördinatie van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en

uitkeringen en tot opheffing van een aantal niet in de coördinatie opgenomen bepalingen heeft het voormelde artikel 23, 6°, opgeheven.

Daarbij werd in artikel 25, § 4, blijkbaar ook de verwijzing naar artikel 23, 6° opgeheven maar niet de woorden ‘, wanneer ze door geneesheren-specialisten worden verleend,’. Deze woorden sloegen ons inziens op de verstrekkingen bedoeld in artikel 23, 6° en dienden dus ook te worden opgeheven.”

De bespreking van het artikel moet in die zin worden verduidelijkt.

HOOFDSTUK 2 – WIJZIGINGEN VAN DE WET VAN 20 JULI 2006 BETREFFENDE DE OPRICHTING EN DE WERKING VAN HET FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR GENEESMIDDELEN EN GEZONDHEIDSPRODUCTEN

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In zoverre de artikelen 83 tot 90 van het voorontwerp of onderdelen ervan betrekking hebben op heffingen of retributies met betrekking tot medische hulpmiddelen of medische hulpmiddelen voor *in-vitro*diagnostiek⁶⁴, moet worden gewezen op artikel 111, lid 2, van verordening (EU) 2017/745,⁶⁵ dat inhoudt dat de lidstaten de Commissie en de andere lidstaten ten minste drie maanden voordat de structuur en de hoogte van de vergoeding moeten worden vastgesteld, in kennis stellen van de vergoeding die zij overeenkomstig lid 1 van hetzelfde artikel kunnen heffen voor de in de verordening beschreven activiteiten. Een gelijkaardige bepaling is vervat in artikel 104, lid 2, van verordening (EU) 2017/746.⁶⁶

De gemachtigde verklaarde dat die kennisgeving nog moet gebeuren en dat een inwerkingtredingsbepaling zal worden ingevoegd, zodat de betrokken bepalingen niet eerder dan drie maanden na de kennisgeving ervan in werking treden. Een dergelijke inwerkingtredingsbepaling moet worden opgenomen in artikel 144 van het voorontwerp of aan het einde van dit hoofdstuk, mits een verwijzing in artikel 144 naar de inwerkingtredingsbepaling aan het einde van dit hoofdstuk.

2. Sommige bepalingen van dit hoofdstuk, die neerkomen op wijzigingen van de belastingen en retributies ten behoeve van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en

⁶⁴ Op basis van een overzicht van de belastingen en retributies, vervat in de bijlagen bij de wet van 20 juli 2006 die verband houden met verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 ‘betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad’ en verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 ‘betreffende medische hulpmiddelen voor *in-vitro*diagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie’, bezorgd door de gemachtigde, lijkt het te gaan om de artikelen 83, 1°, 87, 3° en 4°, 88, 54°, en 89 van het voorontwerp.

⁶⁵ Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 ‘betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad’.

⁶⁶ Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 ‘betreffende medische hulpmiddelen voor *in-vitro*diagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie’.

Gezondheidsproducten (hierna: FAGG), kunnen worden beschouwd als staatssteun. De stellers van het voorontwerp moeten nagaan of een aanmelding bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het VWEU vereist is, dan wel of een vrijstellingsregeling van toepassing is en, zo dat het geval is, of aan de voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan.

2.1. Op de vraag of artikel 86 van het voorontwerp tot gevolg heeft dat een voordeel wordt verleend aan de houder van een vergunning voor het in de handel brengen van een gecommercialiseerd diergeneesmiddel (met uitzondering van homeopathische diergeneesmiddelen zoals bedoeld in artikel 4, punt 10), van verordening (EU) 2019/6⁶⁷, doordat het bepaald deel van het hypothetisch overschot voor de belasting bedoeld in bijlage III van de wet van 20 juli 2006 ‘betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten’, onder punt III.2 op 0 % wordt vastgesteld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het doel van deze bepaling is om deze taks niet-variabel te maken. Het is echter niet uitgesloten dat ze in de (nabije) toekomst opnieuw variabel wordt. Daarom hebben we ervoor gekozen om de lijn in de tabel te behouden en het terugbetalingspercentage op nul te zetten. Indien de Raad van State oordeelt dat dit tot verwarring kan leiden, kunnen we ook eenvoudigweg de lijn uit de tabel verwijderen.”

Daarmee is evenwel de vraag niet beantwoord of aan de betrokken ondernemingen, zelfs tijdelijk, een vermindering van de betrokken belasting wordt toegestaan die beschouwd kan worden als staatssteun. De Raad van State ziet binnen de hem beschikbare tijd onvoldoende klaar in het mechanisme vervat in artikel 14/10 van de wet van 20 juli 2006 om dit zelf te kunnen uitmaken. Indien het zou gaan om staatssteun, moet een aanmelding gebeuren op grond van artikel 108, lid 3, van het VWEU, tenzij een vrijstellingsregeling kan worden toegepast.

2.2. Artikel 87, 3° en 4°, van het voorontwerp hebben betrekking op commerciële klinische onderzoeken met medische hulpmiddelen, zoals bedoeld in artikel 2, 45), van verordening (EU) 2017/745, en op commerciële prestatiestudies met medische hulpmiddelen voor *in-vitro*diagnostiek, zoals bedoeld in artikel 2, 42), van verordening (EU) 2017/746. Er worden wijzigingen aangebracht in het bedrag van de bijdrage en het bedrag bij onontvankelijkheid of intrekking door de aanvrager tijdens het ontvankelijkheidsonderzoek, die verschuldigd zijn door opdrachtgevers van de betrokken commerciële klinische onderzoeken en prestatiestudies. Dit heeft tot gevolg dat de opdrachtgevers van niet-commerciële klinische onderzoeken en prestatiestudies⁶⁸ zijn vrijgesteld van de bijdragen en dat hen daardoor een selectief voordeel wordt toegekend.

Op de vraag of de ontworpen bepalingen niet moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie als staatssteun, antwoordde de gemachtigde dat die opdrachtgevers geen economische activiteit uitoefenen:

“Wij verwijzen graag naar de voorafgaande argumentatie die door ons werd aangehaald. Voor wat betreft de toepassing van artikel 108 VWEU, mag het stelsel van kosteloosheid voor niet-commerciële studies voor activiteiten die worden uitgevoerd in het

⁶⁷ Verordening (EU) 2019/6 ‘van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG’.

⁶⁸ Zie de definities in artikel 2, § 1, 23° tot 26°, van de wet van 20 juli 2006.

kader van de beoordeling van verschillende aanvragen voor klinisch onderzoek niet worden beschouwd als staatssteun in de zin van de artikelen 107 en 108 VWEU.

De instellingen die onder de definitie van het niet-commercieel onderzoek vallen, zijn instellingen die een taak van algemeen belang vervullen en grotendeels met overheidsmiddelen worden gefinancierd. De achterliggende activiteit is niet gericht op het behalen van winst of het ontvangen van vergoedingen, en kan als dusdanig niet als economische activiteit worden aangemerkt.

In ondergeschikte orde halen wij ook graag het feit aan dat er geen nieuwe vrijstellingen zijn, enkel de aanpassing van bestaande tarieven voor de commerciële actoren.”

Zoals de Raad van State reeds eerder concludeerde in advies 69.049/3 van 16 april 2021,⁶⁹ advies 70.322/3 van 26 november 2021,⁷⁰ advies 72.474/1-2-3-4 van 10 november 2022,⁷¹ advies 74.803/1-2-3-4 van 10 november 2023⁷² en advies 77.696/2-3-16-VR van 11 mei 2025,⁷³ is geen aanmelding vereist, althans in zoverre er wat betreft de niet-commerciële klinische onderzoeken en prestatiestudies daadwerkelijk geen winstoogmerk voorligt.

2.3.1. Artikel 88, 24°, van het voorontwerp vervangt de tabel in deel 1 van hoofdstuk 11 van titel 1 van bijlage VII bij de wet van 20 juli 2006, die betrekking heeft op retributies voor aanvragen van een wetenschappelijk, technisch of reglementair advies met betrekking tot geneesmiddelen, verstrekt door het FAGG. De bedragen van die retributies worden verhoogd, maar er gelden nog steeds lagere tarieven voor aanvragen door een kmo, een universiteit, een erkend ziekenhuis, een stichting van openbaar nut of een publiekrechtelijke overheid, dan voor aanvragen door een grote onderneming.

Op de vraag of de ontworpen bepaling niet moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie als staatssteun, antwoordde de gemachtigde:

“Gelet op het feit dat er materieel geen wijzigingen aan de bepalingen worden gedaan uitgezonderd de wijziging van de tarieven – die voor alle categorieën retributieplichtigen met eenzelfde percentage worden verhoogd – en de verduidelijking dat het kan gaan om zowel mononationale als multinationale dossiers, verandert er in se weinig aan de situatie en is een nieuwe aanmelding niet vereist. In ondergeschikte orde verwijzen wij naar de argumentatie die in advies 70.322/3 reeds werd aangehaald.

Voor wat betreft KMO's verwijzen wij graag naar het feit dat, indien de steun zou worden gezien als staatssteun, deze valt onder de noemer 'steun ten behoeve van advisering'

⁶⁹ Adv.RvS 69.049/3 van 16 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 mei 2021 'tot wijziging van de wet van 22 december 2020 betreffende de medische hulpmiddelen', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1948/1, 33-34, opmerking 4.

⁷⁰ Adv.RvS 70.322/3 van 26 november 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 8 februari 2022 'houdende wijziging van de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het federaal agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten', *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2366/1, 66, opmerking 4.1.

⁷¹ Adv.RvS 72.474/1-2-3-4 van 10 november 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 26 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3015/1, 288, algemene opmerking 2 bij hoofdstuk 3 van titel 5.

⁷² Adv.RvS 74.803/1-2-3-4 van 10 november 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 22 december 2023, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3697/1, 348-349, algemene opmerking 2.1 bij afdeling 1 van hoofdstuk 5 van titel 9.

⁷³ Adv.RvS 77.696/2-3-16-VR van 11 mei 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 18 juli 2025, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-909/1, 370-371, algemene opmerking 1 bij het enige hoofdstuk van titel 3.

of 'innovatiesteun'. De daartoe voorziene drempels in art. 4, 1), d) of l) van Verordening 651/2014 worden echter nog steeds niet bereikt dan.

Voor de overige instellingen met een bevoordeeld tarief geldt dat zij in die hoedanigheid en voor de activiteiten waarvoor zij de adviezen vragen, een taak van openbaar belang uitoefenen. Hun activiteit is er niet op gericht winst te maken, noch enige vergoeding te ontvangen; zij zou dus niet als een economische activiteit mogen worden gekwalificeerd.

Bijgevolg dient er dus ook geen aanmelding te worden gedaan.”

In zoverre met het klinisch onderzoek in de betrokken universiteiten, erkende ziekenhuizen, stichtingen van openbaar nut en publiekrechtelijke overheden daadwerkelijk geen winstoogmerk voorligt, kan worden ingestemd met de uitleg van de gemachtigde.

Wat betreft het klinisch onderzoek in kmo's kan alvast worden getwijfeld over de inpasbaarheid in artikel 18 of in artikel 28 van verordening (EU) 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 'waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard' (hierna: algemene groepsvrijstellingsverordening), enerzijds, wat betreft de vraag of het daadwerkelijk gaat over consultancy- of innovatiesteun en, anderzijds, omdat de steunintensiteit in die gevallen ten hoogste 50 procent van de in aanmerking komende kosten kan bedragen, terwijl het verschil inzake retributie met de grote ondernemingen veel groter is.

Zoals de Raad van State reeds eerder concludeerde in advies 70.322/3 van 26 november 2021,⁷⁴ zouden de stellers van het voorontwerp het best contact opnemen met de Europese Commissie over de vraag of de betrokken steun al dan niet moet worden aangemeld, indien ze argumenten menen te hebben waarom de ontworpen maatregelen niet als staatssteun moeten worden beschouwd of onder een vrijstellingsregeling vallen. Indien naar aanleiding van die opmerking de aanmelding werd gedaan, kan thans worden volstaan met het aanmelden van de nieuwe tarieven.

2.3.2. Artikel 88, 24°, van het voorontwerp herneemt het nultarief, vervat in punt VII.1.11.1.7 van de ontworpen tabel in deel 1 van hoofdstuk 11 van titel 1 van bijlage VII bij de wet van 20 juli 2006, voor de aanvraag van een technisch-reglementair of wetenschappelijk advies over een specifieke, welbepaalde kwestie in verband met het onderzoek en de ontwikkeling van een geneesmiddel (type I, II en III) onder de eenzijdige verbintenis van de aanvrager dat hij voor dit geneesmiddel binnen een termijn van twee jaar na het verstrekken van het wetenschappelijk technisch advies (type I, II of III) een aanvraag tot toelating van een klinische proef zal indienen conform de wet van 7 mei 2017 'betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik', en deze eenzijdige wilsuiking bij de aanvraag is gevoegd. Bij de ontworpen wijziging wordt eraan toegevoegd dat die aanvraag mononationale en multinationale dossiers kan betreffen.

De gemachtigde verklaarde dat geen aanmelding werd gedaan bij de Europese Commissie omdat er in de feiten niets verandert aan de bestaande situatie.

⁷⁴ Adv.RvS 70.322/3, aangehaald, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2366/1, 68-69, opmerking 4.3.

De Raad van State had eerder al twijfels geuit bij de stelling dat de ontworpen regeling beschouwd kan worden als steun voor onderzoeks- of ontwikkelingsprojecten in de zin van artikel 25 van de algemene groepsvrijstellingsverordening had geadviseerd om contact op te nemen met de Europese Commissie over de vraag of de betrokken steun al dan niet moet worden aangemeld, indien de stellers van het voorontwerp argumenten menen te hebben waarom de ontworpen maatregelen niet als staatssteun moeten worden beschouwd of onder een vrijstellingsregeling vallen.⁷⁵ Indien naar aanleiding van die opmerking de aanmelding werd gedaan, is thans geen nieuwe aanmelding vereist.

2.4. Artikel 89, 1°, van het voorontwerp bepaalt de tarieven van de bijdrage voor de uitoefening van bepaalde activiteiten inzake medische hulpmiddelen, waarbij in de ontworpen tabel van hoofdstuk 3 van bijlage IX bij de wet van 20 juli 2006 voortaan ook een onderscheid wordt gemaakt naargelang de omzet van de bijdrageplichtigen.

Op de vraag of de ontworpen bepaling niet moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie als staatssteun, antwoordde de gemachtigde:

“De belasting op actoren met een beperkte omzet wordt verlicht. Dit wordt gecompenseerd door een belastingverhoging bij de actoren met een grote omzet.

Echter, wij zijn van mening dat het niet gaat om staatssteun gezien de belasting niet van die aard is dat zij in staat zou zijn om de concurrentie in ernstige mate te verstoren of op de een of andere manier het handelsverkeer tussen de lidstaten te beïnvloeden. Daarvoor is de taks in kwestie te beperkt.

Tevens ontbreekt de vereiste selectiviteit. De belastingtarieven zijn van toepassing op de gehele sector, zonder onderscheid. Het verschil vloeit voort uit de algemene opzet van het belastingstelsel, en is er niet op geënt om specifieke types ondernemingen te bevoordelen. Een fiscaal voordeel is alleen selectief als het ondernemingen in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie gunstiger behandelt dan het normale stelsel.

De specifieke feitelijke en juridische situatie vloeit in deze voort uit de verschillende categorieën van belastingplichtigen en activiteiten die worden vastgelegd en op basis waarvan het aantal entiteiten wordt vastgesteld. Eens deze objectieve categorie is vastgesteld – overigens gebaseerd op het risico van de activiteit in kwestie en de hiermee gepaard gaande werklast voor het FAGG, wat het verschil verantwoordt, gelden steeds dezelfde tarieven per entiteit, zij het afhankelijk van de schaal van de omzet. Echter heeft het Hof van Justitie reeds geoordeeld dat het Unierecht inzake staatssteun zich niet verzet tegen progressieve belastingtarieven die tot doel hebben rekening te houden met de draagkracht van de belastingplichtigen. Bovendien is omzet over het algemeen zowel een neutraal onderscheidingscriterium als een relevante indicator voor de draagkracht van de belastingplichtigen (zie HvJ. C-562/19 P - Commissie/Polen, overwegingen 40 en 41).

Het feit dat het hier gaat over vaste bedragen eerder dan een procentueel geheven belasting op de omzet doet hier niet aan af.”

De Raad van State meent een voorbehoud te moeten formuleren bij het betoog van de gemachtigde. Het klopt dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de omzet over het algemeen zowel een neutraal onderscheidingscriterium als een relevante indicator voor de draagkracht van

⁷⁵ Adv.RvS 70.322/3, aangehaald, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2366/1, 67-68, opmerking 4.2.

de belastingplichtigen vormt,⁷⁶ maar dat neemt niet weg dat de progressiviteit geen essentieel kenmerk is van de regeling inzake belastingen en retributies voor het FAGG, zodat zou kunnen worden betwijfeld of de differentiatie volgens de omzet van een onderneming strookt met de aard en de algemene opzet van het lastenstelsel waarbinnen die differentiatie gebeurt.⁷⁷ Binnen de beperkte tijd waarover hij beschikt heeft de Raad van State dit evenwel niet verder kunnen onderzoeken.

3.1. In zoverre de ontworpen bepalingen betrekking hebben op heffingen of retributies met betrekking tot klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik,⁷⁸ moet worden gewezen op artikel 86 van verordening (EU) nr. 536/2014,⁷⁹ dat bepaalt dat ze de mogelijkheid onverlet laat dat de lidstaten een vergoeding verlangen voor de in die verordening beschreven activiteiten, op voorwaarde dat de hoogte van die vergoeding op transparante wijze wordt vastgesteld en berust op het beginsel dat de vergoeding kostendekkend moet zijn. Voor niet-commerciële klinische proeven kunnen lidstaten lagere vergoedingen vaststellen.

In zoverre de ontworpen bepalingen betrekking hebben op heffingen of retributies met betrekking tot medische hulpmiddelen of medische hulpmiddelen voor *in-vitro*diagnostiek,⁸⁰ moet worden gewezen op de voorwaarde, vervat in artikel 111, lid 1, van verordening (EU) 2017/745, dat het heffen door de lidstaten van een vergoeding voor in de verordening beschreven activiteiten inzake medische hulpmiddelen, slechts mogelijk is indien “de hoogte van die vergoeding wordt vastgesteld op transparante wijze en met als uitgangspunt dat ze kostendekkend moet zijn”. Artikel 104, lid 1, van verordening (EU) 2017/746 bevat een gelijkaardige voorwaarde wat betreft medische hulpmiddelen voor *in-vitro*diagnostiek.

Aan het vereiste van transparantie is voldaan aangezien de ontworpen heffingen of retributies bepaald zullen worden bij een wettelijke regeling die wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en die bijgevolg toegankelijk is voor alle belanghebbenden.

Of daadwerkelijk is voldaan aan het vereiste van het kostendekkend karakter, kan de Raad van State niet beoordelen bij gebrek aan het nodige feitelijke inzicht ter zake.⁸¹

⁷⁶ HvJ 3 maart 2020, C-75/18, *Vodafone Magyarország*, ECLI:EU:C:2020:139, punt 50; HvJ 16 maart 2021, C-562/19 P, *Commissie t. Polen*, ECLI:EU:C:2021:201, punt 41.

⁷⁷ HvJ 22 december 2008, C-487/06 P, *British Aggregates Association*, ECLI:EU:C:2008:757, punt 83.

⁷⁸ Op basis van een overzicht van de belastingen en retributies, vervat in de bijlagen bij de wet van 20 juli 2006, die verband houden met verordening (EU) 536/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik en tot intrekking van Richtlijn 2001/20/EG’, bezorgd door de gemachtigde, lijkt het te gaan om de artikelen 85, 9°, 87, 1° en 2°, en 88, 50°, van het voorontwerp.

⁷⁹ Verordening (EU) nr. 536/2014 ‘van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik en tot intrekking van Richtlijn 2001/20/EG’.

⁸⁰ Op basis van het voormelde overzicht van de belastingen en retributies, vervat in de bijlagen bij de wet van 20 juli 2006, die verband houden met verordening (EU) 2017/745 en verordening (EU) 2017/746, bezorgd door de gemachtigde, lijkt het te gaan om de artikelen 83, 1°, 87, 3° en 4°, 88, 54°, en 89 van het voorontwerp.

⁸¹ In elk geval moet een voorbehoud worden geformuleerd in zoverre de kostprijs voor niet-commercieel klinisch onderzoek, niet-commerciële prestatiestudies en niet-commerciële klinische proeven door middel van de vergoedingen ten laste zouden worden van gelegd commercieel klinisch onderzoek, commerciële prestatiestudies en commerciële klinische proeven, aangezien het kostendekkend karakter niet zonder meer kan worden beoordeeld op het niveau van de sector van klinische proeven en prestatiestudies, veeleer dan op het niveau van de individuele opdrachtgever.

Voor zover het retributies betreft, ligt het vereiste kostendekkend karakter overigens in lijn met het internrechtelijke vereiste voor retributies, namelijk dat ze een geldelijke vergoeding moeten zijn voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en dat ze een louter vergoedend karakter moeten hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.⁸²

3.2. In zoverre de ontworpen bepalingen betrekking hebben op heffingen of retributies met betrekking tot diergeneesmiddelen,⁸³ moet worden gewezen op artikel 2, lid 8, van verordening (EU) 2019/6 en overweging 91 bij deze verordening.

Overweging 91 van verordening (EU) 2019/6 luidt als volgt:

“Voor de bescherming van de volksgezondheid, de diergezondheid en het milieu moeten de activiteiten, de diensten en de taken die in deze verordening aan het Bureau zijn toegewezen voldoende worden gefinancierd. Deze activiteiten, diensten en taken moeten worden gefinancierd door middel van vergoedingen die door het Bureau aan ondernemingen in rekening worden gebracht. Deze vergoedingen mogen echter geen afbreuk doen aan het recht van de lidstaten om vergoedingen in rekening te brengen voor op nationaal niveau verrichte activiteiten en taken.”

Artikel 2, lid 8, van deze verordening bepaalt dat de verordening nationale bepalingen inzake vergoedingen onverlet laat, met uitzondering van de procedure voor een gecentraliseerde vergunning voor het in de handel brengen.

De gemachtigde verklaarde het volgende wat betreft de overeenstemming van het voorontwerp met de voornoemde bepalingen:

“De vergoeding voor de gecentraliseerde vergunning waarvan sprake in artikel 2, lid 8 wordt verder uitgewerkt in artikel 43, lid 1 van de Verordening.

Met betrekking tot de centrale vergunningen voor diergeneesmiddelen is er de volgende belasting:

- III.2: de jaarlijkse bijdrage voor de vergunning voor het in de handel brengen van een gecommercialiseerd geneesmiddel, door de vergunninghouder te betalen. Dit is geen bijdrage voor de procedure om de vergunning te verlenen, aangezien die door de Europees Geneesmiddelenbureau wordt gevoerd en het FAGG hier niet in tussenkomt. Echter heeft het FAGG wel taken met betrekking tot de controle van deze vergunninghouders, en deze bijdrage wordt geheven om de kosten daarvan mee te kunnen dekken – het blijft evenwel een belasting en is dus niet zuiver kostendekkend. Ze overlapt niet met de vergoeding voor het Europees Geneesmiddelenbureau en heeft geen uitstaans met de procedure voor de verlening van de vergunning zelf.

Voor het overige zijn er in onze wetgeving enkel retributies inzake vergunningen voor het in de handel brengen, toepasselijk op nationale vergunningsprocedures en gedecentraliseerde vergunningsprocedure, opgesomd in Bijlage VII, Titel 12, Hoofdstuk 1.

⁸² GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

⁸³ Op basis van het voormelde overzicht van de belastingen en retributies, vervat in de bijlagen bij de wet van 20 juli 2006, die verband houden met verordening (EU) 2019/6, bezorgd door de gemachtigde, lijkt het te gaan om de artikelen 84, 2°, 85, 3° en 9°, en 88, 55° tot 78°, van het voorontwerp.

Gelet op de bewoordingen van de tekst, dat de verordeningen nationale bepalingen inzake vergoedingen onverlet laat, met uitzondering van de procedure voor de gecentraliseerde procedure, lezen wij de tekst als dusdanig dat er in dat geval inderdaad geen vergoedingen voor de aanvraagprocedure zijn toegelaten. Maar er bestaan dus ook geen taksen of retributies voor die gecentraliseerde procedure in de FAGG-wetgeving.

Wij hebben geen weet van documenten van de EU die dit verder toelichten, buiten considerans 3 van de Verordening (EU) 2024/568 van het Europees Parlement en de Raad van 7 februari 2024 betreffende de aan het Europees Geneesmiddelenbureau te betalen vergoedingen en heffingen, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2017/745 en (EU) 2022/123 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 658/2014 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG) nr. 297/95 van de Raad, dat de vergoedingen voor het Europees Geneesmiddelenbureau vaststelt, en waar het volgende wordt gesteld:

Hoewel deze verordening de vergoedingen en heffingen moet regelen die door het Bureau in rekening worden gebracht, blijft de bevoegdheid met betrekking tot de door de bevoegde autoriteiten in rekening gebrachte vergoedingen bij de lidstaten berusten. Dezelfde activiteit mag echter niet twee keer worden aangerekend aan aanvragers en houders van vergunningen voor het in de handel brengen.”

Aangezien de gemachtigde verklaarde dat er geen retributies of belastingen worden ingevoerd voor handelingen of voor dienstverlening van België in het kader van de gecentraliseerde vergunning voor het in de handel brengen, rijst geen probleem wat betreft de overeenstemming met artikel 2, lid 8, van verordening (EU) 2019/6.

4. In de artikelen 83, 86 en 87 van het voorontwerp schrijve men “de bijlage gevoegd bij deze wet” in plaats van “de Bijlage I gevoegd bij deze wet” of “de bijlage I gevoegd bij deze wet”.

In het opschrift van bijlage I schrijve men “Bijlage”, aangezien er slechts één bijlage is gevoegd bij het voorontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 83

1. In de inleidende zin van artikel 83 van het voorontwerp schrijve men “van de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten” in plaats van “van dezelfde wet”.

2. De wijziging die wordt aangebracht bij artikel 83 van het voorontwerp betreft slechts één percentage dat wordt gewijzigd, namelijk de hoogte van de heffing, vermeld in de vierde kolom van bijlage I.1 bij de wet van 20 juli 2006 (0,34010 % in plaats van 0,3073 %). De wijzigingsbepaling in artikel 83, 1°, van het voorontwerp moet dan ook worden beperkt tot dat ene percentage en artikel 83, 2°, van het voorontwerp moet worden weggelaten, zoals de gemachtigde bevestigde.

Artikel 84

1. In artikel 84, 1°, van het voorontwerp wordt voor de bijdrage verschuldigd door personen gemachtigd geneesmiddelen af te leveren aan het publiek voortaan een verschillend bedrag bepaald voor voor het publiek geopende apotheken enerzijds en voor ziekenhuisapotheken anderzijds. Op de vraag om die verschillende behandeling te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Kosten die samengaan met de taken die het Agentschap uitoefent met betrekking tot de controle op ziekenhuizen zijn groter dan die met betrekking tot diegene die voortvloeien uit de taken die samengaan met de publieke officina's.

Het doel van deze bepaling is om de kosten die het FAGG maakt voor algemene dienstverlening ten bate van deze twee stakeholders correct te dekken. We stellen vast dat het middel dat de inkomsten genereert, namelijk de heffing op het aantal verpakkingen, daar niet perfect in slaagt. De door deze twee stakeholders verhandelde volumes staan namelijk niet helemaal in verhouding tot de kosten die ze moeten dekken.”

De betrokken bijdrage is geen retributie, zodat niet is vereist dat voor de beide soorten apotheken afzonderlijk wordt verantwoord dat de bijdrage een geldelijke vergoeding is voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en dat zij een louter vergoedend karakter moet hebben, in welk geval er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is. Dat neemt niet weg dat ook belastingen zoals deze in overeenstemming moeten zijn met het gelijkheidsbeginsel, temeer daar de wetgever beoogde om de belastingen ten behoeve van het FAGG zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de kosten die het FAGG maakt ten voordele van de betrokken bijdrageplichtigen.

De Raad van State beschikt niet over het vereiste feitelijke inzicht om te kunnen beoordelen of de verschillende bedragen kunnen worden verantwoord door verschillende kosten die het FAGG maakt voor beide soorten apotheken. Hij moet op dit punt dan ook een voorbehoud formuleren.

2. De bijdrage voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik, zoals gewijzigd bij artikel 84, 1°, van het voorontwerp, ligt beduidend lager dan de bijdrage voor geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik, zoals gewijzigd bij artikel 84, 2°, van het voorontwerp. Op de vraag om die verschillende behandeling te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het doel van deze bepaling is om de kosten die het FAGG maakt voor algemene dienstverlening ten bate van deze twee stakeholders correct te dekken. We stellen vast dat het middel dat de inkomsten genereert, namelijk de heffing op het aantal vergunningen, daar niet perfect in slaagt. De aantallen vergunningen die deze twee stakeholders bezitten, staan namelijk niet helemaal in verhouding tot de kosten die ze moeten dekken. Om beiden gelijk te behandelen en alle kosten te dekken, is een verschillend tarief per marktvergunning noodzakelijk.”

Ook hier moet de Raad van State een voorbehoud formuleren, om dezelfde redenen als in opmerking 1.

Artikel 85

1. Artikel 85 van het voorontwerp brengt een aantal wijzigingen aan in bijlage III bij de wet van 20 juli 2006, waarvan het opschrift luidt: “Jaarlijkse bijdrage van marktdeelnemers”. Dat het gaat om een jaarlijkse bijdrage blijkt evenwel niet uit de tekst van die bijlage zelf. Dat is ook het geval voor artikel 14/9 van dezelfde wet, aangezien het jaarlijkse karakter van de bijdrage enkel blijkt uit het opschrift van onderafdeling 3 dat dat artikel omvat. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“In het tweede lid wordt melding gemaakt van het feit dat ‘1 april van het jaar waarvoor de bijdrage verschuldigd is, wordt gehanteerd als referentiedatum’, wat impliceert dat de belasting niet louter eenmaal wordt geheven. Toch moeten we toegeven dat de tekst op dat vlak onduidelijk is, des te meer omdat de paragrafen §1/1 en §1/2, die evenwel later werden toegevoegd, wél uitdrukkelijk spreken van een ‘jaarlijkse bijdrage’.

De parlementaire voorbereiding bij het artikel vermeldt met betrekking tot dit artikel ook dat het gaat om een jaarlijkse bijdrage en dit dus daadwerkelijk de bedoeling van de wetgever is geweest. (Kamer, Parl. St. 2017-2018, nr. 51-2437/001, p. 10).”

Het is dan ook raadzaam om deze wijziging te baat te nemen om ook in paragraaf 1 van artikel 14/9 van de wet van 20 juli 2006 uitdrukkelijk te vermelden dat het gaat om een jaarlijkse bijdrage.

2. In het ontworpen punt III.9 van bijlage III bij de wet van 20 juli 2006 wordt verwezen naar een “vergunning als bedoeld in artikel 40/1, eerste lid van de wet van 7 mei 2017 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik” en naar een “vergunning bedoeld in artikel 99, eerste lid van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG”. Op de vraag of ook geen melding moet worden gemaakt van registraties die zijn verricht overeenkomstig verordening (EU) 2019/6, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Er bevindt zich een equivalent in artikel 95 van de Verordening 2019/6. Er blijkt inderdaad een lacune te zijn nu artikel 12*bis*, §4, eerste lid Geneesmiddelenwet deze registraties in het kader van diergeneesmiddelen niet meer dekt.”

De gemachtigde formuleerde het volgende tekstvoorstel, waarmee kan worden ingestemd:

10° in de bijlage III.9 wordt de tweede kolom aangevuld met de woorden “en/of houder van een vergunning als bedoeld in artikel 40/1, eerste lid van de wet van 7 mei 2017 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik en/of houder van een vergunning bedoeld in artikel 99, eerste lid van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG en/of de geregistreerde invoerders en distributeurs bedoeld in artikel 95 van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG”;	10° dans l’annexe III.9, la deuxième colonne est complétée par les mots « et/ou titulaire d’une autorisation visée à l’article 40/1, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 2017 relative aux essais cliniques de médicaments à usage humain et /ou titulaire d’une autorisation visée à l’article 99 du Règlement (UE) 2019/6 du 11 décembre 2018 du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE et/ou les importateurs et distributeurs enregistrés visés à l’article 95 du règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE » ;
11° in de bijlage III.9 wordt de derde kolom aangevuld met de woorden “en/of vergunning als bedoeld in artikel 40/1, eerste lid van de wet van 7 mei 2017 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik en/of vergunning bedoeld in artikel 99, eerste lid van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG en/of de registratie bedoeld in artikel 95, eerste lid van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG”	11° dans l’annexe III.9, la troisième colonne est complétée par les mots « et/ou autorisation visée à l’article 40/1, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 2017 relative aux essais cliniques de médicaments à usage humain et/ou titulaire d’une autorisation visée à l’article 99 du Règlement (UE) 2019/6 du 11 décembre 2018 du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE et/ou l’enregistrement visé à l’article 95, paragraphe 1, du Règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE »

3. Bij artikel 85, 12°, van het voorontwerp wordt voor de jaarlijkse bijdrage van marktdeelnemers voortaan een verschillend bedrag bepaald voor groothandelaars-verdelers enerzijds en voor andere groothandelaars en geregistreerde invoerders en distributeurs anderzijds. Op de vraag om die verschillende behandeling te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Groothandelaar-verdelers oefenen bepaalde taken van publieke dienstverlening uit, deze worden specifiek uiteengezet in artikel 101 van het Koninklijk besluit van 14 december 2006 betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik. Het lager tarief is hier een compensatie voor.”

Ook hier moet de Raad van State een voorbehoud formuleren, om dezelfde redenen als in opmerking 1 bij artikel 84 van het voorontwerp.

Artikel 87

1. In de inleidende zin van artikel 87 van het voorontwerp moet de vermelding van hoofdstuk 1 (van bijlage V bij de wet van de wet van 20 juli 2006) worden weggelaten en in de punten 1° en 2° moet die vermelding worden toegevoegd. In de punten 3° en volgende wordt immers verwezen naar andere hoofdstukken van die bijlage dan hoofdstuk 1.

2. Zoals reeds werd uiteengezet in de algemene opmerking 2.2 bij dit hoofdstuk, heeft artikel 87, 3° en 4°, van het voorontwerp betrekking op commerciële klinische onderzoeken met medische hulpmiddelen, zoals bedoeld in artikel 2, 45), van verordening (EU) 2017/745, en op commerciële prestatiestudies met medische hulpmiddelen voor *in-vitro*diagnostiek, zoals bedoeld in artikel 2, 42), van verordening (EU) 2017/746. De ontworpen wijzigingen van het bedrag van de bijdrage en het bedrag bij onontvankelijkheid of intrekking door de aanvrager tijdens het ontvankelijkheidsonderzoek, die verschuldigd zijn door opdrachtgevers van de betrokken commerciële klinische onderzoeken en prestatiestudies, hebben tot gevolg dat de opdrachtgevers van niet-commerciële klinische onderzoeken en prestatiestudies zijn vrijgesteld van de bijdragen.

Op de vraag om die verschillende behandeling te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Wij wijzen eerst nogmaals op het feit dat er geen nieuwsoortige vrijstellingen worden ingevoerd en enkel de tarieven worden aangepast.

In ondergeschikte orde verwijzen wij graag naar de argumenten die voorafgaand werden aangehaald bij het invoeren van de vrijstellingen in kwestie, zijnde dat het gelijkheidsbeginsel geen verschil in behandeling uitsluit tussen verschillende categorieën personen, op voorwaarde dat dit verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is.

Voor wat betreft de klinische proeven, klinische onderzoeken en prestatiestudies geldt dat het onderscheid is gebaseerd op de niet-commerciële aard, die is verbonden aan de hoedanigheid van de opdrachtgever, zoals gedefinieerd in artikel 2, §1, 23°, 25° en 27° van de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten.

Voor de instellingen die onder deze bepalingen vallen hebben geldt dat zij elke financiële deelname in de farmaceutische sector ontbreken of het feit dat het instellingen

betreft die een taak van algemeen belang vervullen en door de gemeenschap worden gefinancierd.

De belastingen die zouden verschuldigd zijn door deze instellingen zouden moeilijk gedragen kunnen worden door de betrokken instellingen, wat zou leiden tot een drastische vermindering van niet-commerciële studies, welke nochtans van groot belang zijn voor de volksgezondheid.

Aldus is er een objectief gerechtvaardigd criterium om deze uit te zonderen van belasting.”

Met deze verantwoording kan worden ingestemd.⁸⁴

3. De gemachtigde bevestigde met betrekking tot artikel 87, 3° en 4°, van het voorontwerp, dat de laatste rij van de tabel in afdeling 1 van hoofdstuk 3 van de bijlage bij het voorontwerp moet worden weggelaten, net als de vier laatste rijen van de tabel in afdeling 2 van hoofdstuk 3 van die bijlage.

4. Op de vraag waarom de bijdragen voor herinspecties worden overgeheveld van retributies naar belastingen (bij de artikelen 87, 7° tot 9°, en 88, 51°, van het voorontwerp), antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Er is vastgesteld dat dit niet meer kan gekwalificeerd worden als retributie omdat de betaalde tarieven niet meer louter kostendekkend zijn. De bedragen voor herinspecties baseren zich op de tijd gespendeerd ter plaatse bij de geherinspecteerde. Deze wordt echter voorafgegaan door de voorbereiding en gevolgd door het schrijven van een verslag. Deze activiteiten vragen tijd en hebben dus een kost. De tijd die eraan wordt besteed, varieert van herinspectie tot herinspectie. Daardoor zijn de bedragen uit de wet niet kostendekkend en hanteren we een belasting in plaats van een retributie.”

Het omvormen van een retributie tot een belasting betekent allerm minst dat de bijdrageregeling ontsnapt aan de toepasselijkheid van het gelijkheidsbeginsel, aangezien in dat geval niet alleen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet maar ook de artikelen 170 en 172 ervan van toepassing zijn. Indien er beduidende verschillen zijn, van het ene geval tot het andere, in de tijd die moet worden besteed aan de voorbereiding van de herinspectie en het uitschrijven van het verslag, rijst de vraag of die uren ook niet kunnen worden opgenomen in de berekening van de bijdrage. Indien dat niet mogelijk blijkt te zijn, moet kunnen worden verantwoord, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, waarom ondanks die beduidende verschillen dezelfde bedragen worden aangerekend per halve dag daadwerkelijke herinspectietijd. De Raad van State moet op dit punt dan ook een voorbehoud formuleren.

5. De bijdrageplichtige feiten die worden opgesomd in het ontworpen hoofdstuk 9 van bijlage V bij de wet van 20 juli 2006 zijn vrij summier omschreven. Aangezien het in dit geval gaat om belastingen, veeleer dan retributies, werd aan de gemachtigde gevraagd om die

⁸⁴ Zie ook adv.RvS 77.696/2-3-16-VR, aangehaald, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-909/1, 373-374, algemene opmerking 4 bij titel 3, enig hoofdstuk.

bijdrageplichtige feiten meer precies te omschrijven, gelet op het legaliteitsbeginsel in belastingzaken. De gemachtigde bezorgde het volgende tekstvoorstel.

Bijdrageplichtig feit	De bijdrageplichtige	Bedrag
V.9.1. Herinspectie Fabrikant van medische hulpmiddelen/hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek (IVD) zoals bedoeld in artikel 2, 30) van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en artikel 2, 23) van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.2 Herinspectie Ziekenhuis, zoals bedoeld in artikel 2, §1 van de Gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, op de voorschriften van het koninklijk besluit van 30 september 2020 houdende de bereiding en de aflevering van geneesmiddelen en het gebruik en de distributie van medische hulpmiddelen binnen verzorgingsinstellingen inzake medische hulpmiddelen	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.3. Herinspectie Menselijk lichaamsmateriaal overeenkomstig artikel 23, §1, lid 1 van de wet van 19 december 2008 inzake het verkrijgen en het gebruik van menselijk lichaamsmateriaal met het oog op de geneeskundige toepassing op de mens of het wetenschappelijk onderzoek	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand

V.9.4. Herinspectie veterinaire depot zoals bedoeld in artikel 11, §2 van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde	De geherinspecteerde	1.007,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.5. Herinspectie gezondheidszorgbeoefenaar - depot (art. 20 gecoördineerde wet 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen)	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.6. Herinspectie van een (voor het publiek opengestelde) apotheek bedoeld in artikel 18 van de wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015	De geherinspecteerde	1.007,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.7. Herinspectie Ziekenhuis, zoals bedoeld in artikel 2, §1 van de Gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, op de naleving van de voorschriften van het koninklijk besluit van 30 september 2020 houdende de bereiding en de aflevering van geneesmiddelen en het gebruik en de distributie van medische hulpmiddelen binnen verzorgingsinstellingen inzake geneesmiddelen	De geherinspecteerde	1.007,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.8. Herinspectie distributeur van medische hulpmiddelen zoals bedoeld in artikel 2, 34) van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en artikel 2, 27) van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand

Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie		
V.9.9. Herinspectie Goede Praktijken met betrekking tot het vervaardigen van geneesmiddelen (Good Manufacturing Practices) zoals bedoeld in artikel 12bis, §1, lid 9 van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen voor menselijk gebruik	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.10. Herinspectie Goede Distributiepraktijken voor geneesmiddelen (Good Distribution Practices) zoals bedoeld in artikel 12ter, §1, lid 12 van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen voor menselijk gebruik	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.11. Herinspectie Goede Klinische Praktijken Medische Hulpmiddelen (Good Clinical Practices Medical Devices) zoals bedoeld in Bijlage XV, Hoofdstuk II, 3.12, in het kader van artikel 62, lid 1 van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en Bijlage XIII, 2.3.2, t), in het kader van artikel 56, lid 1 van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.12. Herinspectie EU Vertegenwoordiger Medische Hulpmiddelen (EU Representative) zoals bedoeld in artikel 11 van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG)	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand

nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en artikel 11 van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie		
V.9.13. Herinspectie Herverpakking Omlabeling Medische Hulpmiddelen (Repack Relabel) zoals bedoeld in artikel 16, lid 2, b) van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en artikel 16, lid 2, b) van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.14. Herinspectie In-Huisproductie Medische Hulpmiddelen (In-House) zoals bedoeld in artikel 5, 5) van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad, en artikel 5, 5) van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.15. Herinspectie Invoer Medische Hulpmiddelen (Import), overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2017/745	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter

van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad, en artikel 13 van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie		plaats en/of vanop afstand
V.9.16. Herinspectie Technische aanbieder van thuiszorgdiensten (Service and Technical Home Assistant) zoals bedoeld in artikel 59 van de wet van 15 december 2013 met betrekking tot medische hulpmiddelen	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaats en/of vanop afstand
V.9.17. Herinspectie Goede Klinische Praktijken Geneesmiddel (Good Clinical Practices Medicinal Product): herinspectie op de naleving van de goede klinische praktijken, bedoeld in artikel 47 van de Verordening (EU) nr. 536/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik en tot intrekking van Richtlijn 2001/20/EG	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaats en/of vanop afstand
V.9.18. Herinspectie Geneesmiddelenbewaking Humaan (Pharmacovigilance Human): herinspectie op het geneesmiddelenbewakingssysteem, bedoeld in artikel 12sexies, §2 van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen voor menselijk gebruik	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaats en/of vanop afstand
V.9.19. Herinspectie Geneesmiddelenbewaking Veterinair (Pharmacovigilance Veterinary): herinspectie op het geneesmiddelenbewakingssysteem, bedoeld in artikel 73 van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaats en/of vanop afstand

Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG		
V.9.20. Herinspectie erkend laboratorium zoals bedoeld in artikel 13, lid 2 van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen voor menselijk gebruik	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.21. Herinspectie hergebruik: herinspectie van faciliteiten waar medische hulpmiddelen voor eenmalig gebruik, bedoeld in artikel 2, 8) van de Verordening nr. 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad, worden voorbereid voor een volgende gebruik door middel van een herverwerking, zoals bedoeld in artikel 2, 39) van de vermelde Verordening nr. 2017/745	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.22. Herinspectie sterilisatie: de herinspectie van een sterilisatiedienst in een ziekenhuisapotheek, zoals voorzien in het KB van 30 september 2020 houdende de bereiding en de aflevering van geneesmiddelen en het gebruik en de distributie van medische hulpmiddelen binnen verzorgingsinstellingen.	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.23. Audit bij aangemelde instantie zoals bedoeld in Bijlage VI, 4° volgend op het tweede CAPA-plan, in het kader van de in de artikelen 39, paragraaf 7, en 44, paragraaf 9, van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad, en de artikelen 35, paragraaf 7,	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand

en 40, paragraaf 9, van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie, bedoelde procedures.		
V.9.24. Hernieuwde aanvraag als tot aanwijzing als aangemelde instantie zoals bedoeld in Bijlage VI, 4°, na afwijzing	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand

Binnen de beschikbare tijd kon de Raad van State niet nagaan of alle verwijzingen naar de erin vermelde bepalingen van verordeningen, wetten en koninklijke besluiten correct zijn. Alvast kan het volgende worden aangestipt.

In een aantal gevallen (zoals de ontworpen punten V.9.1, V.9.8 en V.9.21) wordt verwezen naar definities in de verordeningen (EU) 2017/745 en (EU) 2017/746, veeleer dan (ook) naar de verordeningsbepalingen waarin de betrokken inspecties of het betrokken toezicht wordt geregeld. Dit moet in de mate van het mogelijke worden verholpen.

In het ontworpen punt V.9.9 moet worden verwezen naar artikel 12*bis*, § 1, elfde lid (niet: lid 9), van de wet van 25 maart 1964 ‘op de geneesmiddelen voor menselijk gebruik’.

In het ontworpen punt V.9.11 moet worden verduidelijkt dat het gaat om bijlage XV, hoofdstuk II, 3.12, *van verordening (EU) 2017/745*.

In het ontworpen punt V.9.23 wordt gewag gemaakt van het “tweede CAPA-plan”. De gemachtigde verklaarde dat het gaat om “[h]et Corrigerend en preventief actieplan, dat moet worden opgesteld bij de vaststelling van gebreken, in dit kader datgene dat [moet] worden opgesteld door aangemelde instanties bij medische hulpmiddelen. (Zie hieromtrent o.a. art. 14, § 3, eerste lid Geneesmiddelenwet – dit valt onder de ‘termijn om zich in regel te stellen’.)”. Er kan dan ook beter voluit naar dit plan worden verwezen.

De stellers van het voorontwerp moeten het nieuw ontworpen hoofdstuk 9 van bijlage V bij de wet van 20 juli 2006 nog eens grondig controleren. Onder dat voorbehoud kan worden ingestemd met het tekstvoorstel.

6. In de inleidende zinnen van artikel 87, 8° en 9°, van het voorontwerp schrijve men telkens “ingevoegd bij de bepaling onder 7°” in plaats van respectievelijk “ingevoegd bij de bepaling onder 6°” en “ingevoegd bij 6°”.

Artikel 88

1. Artikel 88 van het voorontwerp brengt wijzigingen aan in bestaande retributies en voert er nieuwe in. Overeenkomstig artikel 14/14, eerste lid, van de wet van 20 juli 2006 is een retributie verschuldigd waarvan de retributieplichtige, het retributieplichtige feit en het bedrag zijn vastgesteld in bijlage VII bij deze wet. Artikel 14/16 van de wet bepaalt dat de Koning de in bijlage VII bedoelde bedragen kan wijzigen. Dit heeft voor gevolg dat de retributies moeten beantwoorden aan de kenmerken van een retributie, zelfs al worden ze vastgesteld bij wet.

Er is bijgevolg vereist dat:

- de omschrijving van het retributieplichtige feit duidelijk is;
- uit de omschrijving van het retributieplichtige feit kan worden afgeleid dat het gaat om diensten die het FAGG levert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd;
- voldaan is aan het hiervoor genoemde internrechtelijk vereiste dat de retributies een geldelijke vergoeding moeten zijn voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en dat ze een louter vergoedend karakter moeten hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.⁸⁵

In een aantal van de hierop volgende opmerkingen wordt nader ingegaan op de overeenstemming met deze beginselen.

2. In de tabel in afdeling 24 van hoofdstuk 4 van bijlage I (lees: de bijlage) bij het voorontwerp (zie artikel 88, 24°, van het voorontwerp) wordt een onderscheid gemaakt tussen de bedragen van de retributies te betalen door een grote onderneming en de bedragen van de retributies te betalen door een kmo, een universiteit, een erkend ziekenhuis, een stichting van openbaar nut of een publiekrechtelijke overheid. Gevraagd om dit onderscheid te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Wij verwijzen in deze ook weer naar de argumentatie die is gegeven bij het advies 70.322/3.

Voor de KMO's geldt dat de retributies zwaarder doorwegen op kleinere organisaties en zij minder interne en externe expertise hebben, waardoor zij meer behoefte hebben aan ondersteunend advies. In het verlengde daarvan kan worden aangehaald dat het stimuleren van KMO's essentieel is om te voorkomen dat de markt van de farmaceutische sector evolueert naar een monopolie van enkele grote spelers.

KMO's zijn ook vaak een bron van vroege risicovolle innovaties, veel meer dan grote, gevestigde bedrijven. Door de drempel van wetenschappelijk advies te verlagen, kan aldus de omzetting van fundamenteel onderzoek naar concrete klinische toepassingen worden bevorderd.

Deze ongelijke situaties verantwoorden op deze manier een ongelijke behandeling.”

⁸⁵ Zie ook adv.RvS 72.474/1-2-3-4, aangehaald, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3015/1, 289-290, algemene opmerking 4 bij hoofdstuk 3 van titel 5.

In advies 70.322/3 formuleerde de Raad van State enig voorbehoud bij de verantwoording die er enkel op neerkwam dat kmo's een lagere financiële draagkracht hebben dan grote ondernemingen.⁸⁶ De Raad beschikt over een onvoldoende feitelijk inzicht om te kunnen oordelen of de twee bijkomende argumenten die nu worden aangehaald, namelijk het tegengaan van monopolievorming en het bevorderen van risicovolle innovaties, van aard zijn om dat voorbehoud weg te nemen.

3. De retributies die worden bepaald in artikel 88, 26°, 33°, 75° en 78°, van het voorontwerp hebben onder meer betrekking op de e-legalisatie georganiseerd door de dienst legalisatie van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Op de vraag of het dan wel gaat om een dienst die wordt verleend door het FAGG zelf, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het systeem wordt beheerd door de FOD Buitenlandse Zaken. Het is echter het FAGG dat als erkende partner van het systeem het opladen doet. Het vergt dus nog steeds een prestatie van het FAGG waar een beperkte kost tegenover staat, die door de retributie in kwestie wordt gecompenseerd.”

4. In artikel 88, 29° en 74°, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van een “Statement of Licensing Status of Pharmaceutical Product”. Op de vraag wat daarmee wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Een ‘Statement of Licensing Status of Pharmaceutical Product’ is een document dat de essentiële gegevens over een geneesmiddel bevat (naam, sterkte, actief bestanddeel en hoeveelheid, vergunningsnummer, datum van eerste in de handel brengen)

Dit is de toepassing van regelgeving van de Wereldgezondheidsorganisatie, meer bepaald de ‘Guidelines on the implementation of the WHO certification scheme on the quality of pharmaceutical products moving in international commerce’.

Aanvragen van dit document zijn uiterst zeldzaam. De afgelopen vijf jaren ontvingen we er geen enkele. Dringende aanvragen (VII.1.14.2) zouden nog veel zeldzamer zijn. Het leek ons dus overdreven om daar een kost voor te voorzien.

(...)

Een definitie kan worden toegevoegd op basis van de bovenstaande verklaring in zowel Bijlage VII, Titel 1, Hoofdstuk 14 als in Bijlage VII, Titel 12, Hoofdstuk 7

Tekstvoorstel:

NL:

‘Statement of Licensing Status of Pharmaceutical Product’: een document dat de essentiële gegevens over een geneesmiddel bevat (naam, sterkte, actief bestanddeel en hoeveelheid, vergunningsnummer, datum van eerste in de handel brengen), in uitvoering van de richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de implementatie van het WGO-certificeringsprogramma voor de kwaliteit van farmaceutische producten in het internationale handelsverkeer

⁸⁶ Adv.RvS 70.322/3, aangehaald, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2366/1, 80, opmerking 12.2.

FR:

‘Statement of Licensing Status of Pharmaceutical Product’: document contenant les informations essentielles sur un médicament (nom, dosage, principe actif et quantité, numéro d’autorisation, date de première mise sur le marché), conformément aux directives de l’Organisation mondiale de la Santé relatives à la mise en œuvre du programme OMS de certification de la qualité des produits pharmaceutiques dans le commerce international.”

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

5. De gemachtigde verklaarde dat in de eerste rij van de tabel in afdeling 31 van hoofdstuk 4 van de bijlage bij het voorontwerp (zie artikel 88, 41°, van het voorontwerp) 495,99 euro moet worden vermeld in plaats van 448,74 euro.

6. De gemachtigde verklaarde dat tussen de huidige eerste en tweede rijen van afdeling 32 van hoofdstuk 4 van de bijlage bij het voorontwerp (zie artikel 88, 42°, van het voorontwerp) een nieuwe rij moet worden ingevoegd met de vermelding van 18,28 euro (voor de retributie vermeld onder punt VII.2.2.2).

7.1. In de tabel in onderafdeling 2 van afdeling 34 van hoofdstuk 4 van de bijlage bij het voorontwerp (zie artikel 88, 45°, van het voorontwerp) wordt voorzien in twee nieuwe retributies. Het bedrag van de retributie in de ontworpen punten VII.2.4.5 en VII.2.4.6 is 312,83 euro, iets hoger dan het bedrag van de retributie voor de initiële vergunning of registratie, dat bepaald is in het ontworpen punt VII.2.4.1 (artikel 88, 44°, van het voorontwerp), namelijk 302,07 euro. Op de vraag of het bedrag voor de twee nieuwe retributies kostendekkend is, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De nieuwe tarieven onder VII.2.4.5 en VII.2.4.6 zijn het resultaat van een inschatting van de werklust. Deze berekening is accuraat gemaakt.

Het bestaande tarief van VII.2.4.1 wordt met het [voorontwerp] verhoogd met 5 % (net als alle andere bestaande tarieven). Dit tarief is dus niet individueel herberekend. Het zou te veel werk vragen om elk tarief elk jaar individueel te herberekenen. Het is bijgevolg mogelijk dat er een kleine discrepantie is ontstaan tussen de werkelijke kost en het tarief.

Feitelijk is voor dit type dossiers de werklust voor alle betrokken aanvragen (initieel, hernieuwing, aanpassing) min of meer gelijklopend en is een gelijk tarief verantwoord. Wij stellen dus voor de tarieven gelijk te stellen op 302,83 euro.”

Er kan worden ingestemd met de suggestie om de drie betrokken bedragen gelijk te stellen op 302,83 euro.

7.2. De gemachtigde stemde ermee in om de verwijzing, in de voormelde ontworpen punten VII.2.4.5 en VII.2.4.6 naar artikel 3 van verordening (EG) nr. 273/2004⁸⁷ en naar de

⁸⁷ Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 ‘inzake drugsprecursoren’.

artikelen 6 en 7 van verordening (EG) nr. 111/2005⁸⁸ te preciseren en formuleerde het volgende tekstvoorstel.

“VII.2.4.5. De hernieuwing van een vergunning en/of registratie voor de invoer, de uitvoer, de intermediaire activiteiten, het bezit, de opslag, de vervaardiging/de productie, de verwerking, de handel/de distributie, de bemiddeling, het verkrijgen tegen betaling of kosteloos van stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, krachtens de verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004, inzake drugsprecursoren, artikel 3, lid 2 en 6, of krachtens de verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht in de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren, artikelen 6, lid 1 en 7, lid 1, krachtens artikel 1 ‘Drugswet’

VII.2.4.6. De aanpassing van een vergunning en/of registratie voor de invoer, de uitvoer, de intermediaire activiteiten, het bezit, de opslag, de vervaardiging/de productie, de verwerking, de handel/de distributie, de bemiddeling, het verkrijgen tegen betaling of kosteloos van stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, krachtens de verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004, inzake drugsprecursoren, artikel 3, lid 2 en 6, of krachtens de verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht in de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren, artikelen 6, lid 1 en 7, lid 1, krachtens artikel 1 ‘Drugswet’”

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

8. In de tabel in afdeling 35 van hoofdstuk 4 van de bijlage bij het voorontwerp (zie artikel 88, 46°, van het voorontwerp) moeten de verwijzingen naar de wet ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’, gecoördineerd op 10 mei 2015 (hierna: WUG) worden vervolledigd. Zo moet in het ontworpen punt VII.3.1.5 worden verwezen naar artikel 16, § 2, van de WUG en moet, zoals de gemachtigde aangaf, in het ontworpen punt VII.3.1.7 bijkomend worden verwezen naar artikel 17 van de WUG.

9. De gemachtigde bevestigde dat in de tabel in afdeling 39 van hoofdstuk 4 van de bijlage bij het voorontwerp (zie artikel 88, 50°, van het voorontwerp) moet worden verwezen naar punt VII.7.1 in plaats van naar VII.7.1.2.

10. De gemachtigde verklaarde dat in de laatste rij (die betrekking heeft op punt VII.12.1.2.1.4) in de tabel in onderafdeling 1 van afdeling 46 van hoofdstuk 4 van de bijlage bij het voorontwerp (zie artikel 88, 58°, van het voorontwerp) het bedrag van 1.764,12 euro moet worden vermeld (zoals in de eerste rij, die betrekking heeft op punt VII.12.1.2.1.1), en niet het reeds bestaande bedrag van 1.680,11 euro.

11. De gemachtigde verklaarde dat in de tabel in afdeling 54 van hoofdstuk 4 van de bijlage bij het voorontwerp (zie artikel 88, 69°, van het voorontwerp) de bedragen van

⁸⁸ Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 ‘houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in drugsprecursoren’.

4.644,79 euro en 625,80 euro moeten worden vermeld, en niet de reeds bestaande bedragen van 4.423,61 euro en 596,00 euro.

12. Het opschrift van de ontworpen titel 15 van bijlage VII bij de wet van 20 juli 2006 (artikel 88, 79°, van het voorontwerp) moet aanvangen met de woorden “Retributies voor de toepassing van het (...)”.

Aangezien de gemachtigde verduidelijkte dat retributies worden beoogd met betrekking tot de bereidingsvergunning als bedoeld in artikel 83*quinquies* van het koninklijk besluit van 14 december 2006 ‘betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik’, die nodig is voor de sterilisatie van medische hulpmiddelen door derden, overeenkomstig artikel 22, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 30 september 2020 ‘houdende de bereiding en de aflevering van geneesmiddelen en het gebruik en de distributie van medische hulpmiddelen binnen verzorgingsinstellingen’, kan in het voormelde opschrift beter naar de eerstgenoemde bepaling worden verwezen.

Artikel 89

1. Zoals reeds werd uiteengezet in de algemene opmerking 2.4 bij dit hoofdstuk, wat betreft de aanmelding als staatssteun, bepaalt artikel 89, 1°, van het voorontwerp de tarieven van de bijdrage voor de uitoefening van bepaalde activiteiten inzake medische hulpmiddelen, waarbij in de ontworpen tabel van hoofdstuk 3 van bijlage IX bij de wet van 20 juli 2006 voortaan ook een onderscheid wordt gemaakt naargelang de omzet van de bijdrageplichtigen.

De gemachtigde bezorgde de volgende verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

“Bedrijven met een lagere omzet missen bepaalde schaalvoordelen, zodat de impact van de taks respectievelijk zwaarder is. Deze ondernemingen bevinden zich dus in wezenlijk verschillende situaties. In die context vermijdt het ontwerp een onevenredige impact van vaste lasten. Het omzetafhankelijk maken van het bedrag werkt een onrechtvaardig nadeel weg. Daarom worden voor deze ongelijke gevallen verschillende tarieven gehanteerd.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

2. Artikel 89, 2°, van het voorontwerp vult dat hoofdstuk 3 van bijlage IX bij de wet van 20 juli 2006 aan met een lid dat voorziet in een minimumbedrag voor die bijdrage, behalve voor de belastingplichtige die het stelsel van autocontrole toepast.

De gemachtigde bezorgde de volgende verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

“Er wordt een minimumtarief voorzien, uitgezonderd voor zij die de autocontrole toepassen. Het uitzonderen van de autocontrole is omdat het risico veel lager ligt daar en er minder snel zal worden overgegaan tot inspectie. Deze inspecties worden gebaseerd op de risicoanalyse die wordt gemaakt, waarbij de autocontrole een element is bij de beoordeling. Bij het toepassen van de autocontrole zal de frequentie van de inspectie veel lager liggen

door het lager geschatte risico, wat bij de twee andere verminderingen niet zo is. Omdat de kost hier dus veel lager is wordt de toegepaste belasting ook lager en wordt geen minimumbedrag gevraagd. Deze ongelijke situatie verantwoordt de ongelijke behandeling op objectieve en verantwoorde wijze.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

TITEL 5 – SOCIALE ZAKEN

HOOFDSTUK 1 – SOCIALE WERKBONUS

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 2 – EERSTE AANWERVINGEN

Artikel 94

De wetsgeschiedenis van artikel 342 van de programmawet (I) van 24 december 2002 moet worden verbeterd. Die bepaling werd niet gewijzigd bij de programmawet van 27 december 2021.

HOOFDSTUK 3 – BEPERKING VAN DE VRIJSTELLING VAN SOCIALEZEKERHEIDSBIJDRAGEN BOVEN HET RSZ-LOONPLAFOND

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 4 – STOPZETTING VERMINDERINGEN

Vormvereisten

De gemachtigde bevestigde dat, overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’, het advies van het Beheerscomité voor de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid gevraagd maar nog niet bekomen werd.

De gemachtigde bevestigde dat, overeenkomstig artikel 97, § 2, van het Sociaal Strafwetboek, het advies van de Adviesraad van het sociaal strafrecht gevraagd maar nog niet bekomen werd.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan,⁸⁹ moeten de gewijzigde of toegevoegde

⁸⁹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

Artikel 103

In artikel 103, eerste lid, van het voorontwerp dient meer precies te worden verwezen naar onderafdeling 6 van afdeling 3 van hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet (I) van 24 december 2002.

Artikelen 104 tot 106

De forfaitaire bijdragevermindering voor vaste werknemers met een voltijdse arbeidsovereenkomst in de horeca wordt afgeschaft.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, hij vermag te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en hij in beginsel niet ertoe gehouden is in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de afwezigheid daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat⁹⁰ of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.⁹¹ Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.⁹²

Rekening houdend met de aanstaande inwerkingtreding van de maatregel op 1 april 2026 wordt in de memorie van toelichting het best verantwoord waarom niet wordt voorzien in een overgangsmaatregel voor de betrokken werkgevers. Er kan immers niet worden uitgesloten dat zij de keuze voor het aanwerven van personeelsleden hebben laten afhangen van de sociale lasten (met inbegrip van de bestaande vermindering) die aanvankelijk met die aanwerving gepaard gingen.⁹³

⁹⁰ GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, B.7.3.

⁹¹ Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; GwH 17 september 2009, nr. 141/2009, B.5; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

⁹² Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

⁹³ Vergelijk GwH 30 januari 2025, nr. 8/2025, B.36.2.

HOOFDSTUK 5 – WIJZIGINGEN BETREFFENDE EEN TOEKOMSTBESTENDIGE DIGITALISERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

Artikelen 108 en 109

Artikel 108 van het voorontwerp voegt aan de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ een nieuw artikel 21/2 toe, dat bepaalt dat “de loon- en prestatiegegevens die nodig zijn voor de toepassing van de sociale zekerheid” worden overgemaakt door middel van een door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid goedgekeurde elektronische techniek. Artikel 109 van het voorontwerp (ontworpen artikel 21/3 van de wet van 27 juni 1969) regelt de aggregatie van de loon- en prestatiegegevens van natuurlijke personen, teneinde deze gegevens samen te brengen voor toepassingen in het kader van de sociale zekerheid. Door de wijze van aangifte en het samenbrengen van de persoonsgegevens vast te leggen, regelen deze bepalingen de verwerking van persoonsgegevens.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁹⁴

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁹⁵

De gemachtigde werd bevraagd of deze essentiële elementen reeds voldoende zijn geregeld in bestaande wettelijke bepalingen die toepassing vinden op de gegevensverwerkingen

⁹⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.; GwH 4 december 2025, nr. 161/2025, B.22.3.

⁹⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9; GwH 13 november 2025, nr. 149/2025, B.50.

die in het ontworpen artikel 21/2 van de wet van 27 juni 1969 worden bedoeld. De gemachtigde antwoordde:

“Ja. De essentiële elementen van de betrokken verwerking van persoonsgegevens zijn reeds vastgelegd in bestaande wettelijke bepalingen. Het ontworpen artikel 108 van de programmawet creëert geen nieuwe autonome gegevensverwerking, maar bouwt voort op en sluit aan bij bestaand normatief kader.”

De gemachtigde voegde hier nog het volgende aan toe:

“Hierbij bijkomende toelichting over de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens. De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid treedt op als **verwerkingsverantwoordelijke** voor de loon- en prestatiegegevens die noodzakelijk zijn voor de toepassing van de sociale zekerheid en die in de toekomst minstens maandelijks aan de RSZ worden aangegeven. De Rijksdienst wordt in de ontworpen bepaling niet uitdrukkelijk als verwerkingsverantwoordelijke aangeduid, aangezien deze hoedanigheid ondubbelzinnig voortvloeit uit de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (hierna: RSZ-wet). Overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de Gegevensbeschermingsautoriteit volstaat een dergelijke impliciete identificatie wanneer de verwerkingsverantwoordelijke voor de hand ligt en hierover geen redelijke twijfel kan bestaan.

De **categorieën van betrokken personen** omvatten de werkgevers en werknemers, de daarmee gelijkgestelde personen, alsook de personen tot wie de toepassing van de RSZ-wet werd uitgebreid. Dit volgt afdoende uit de samenlezing van de ontworpen bepaling met het personeel toepassingsgebied zoals bepaald in de artikelen 1 tot en met 3 van de RSZ-wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

De **categorieën van gegevens** worden in het ontworpen artikel omschreven als loon- en prestatiegegevens die nodig zijn voor de toepassing van de sociale zekerheid. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting dient dit begrip ruim te worden opgevat, gelet op het multifunctionele karakter van de RSZ-aangifte. Het betreft niet enkel de gegevens die noodzakelijk zijn voor de berekening en inning van socialezekerheidsbijdragen op arbeidsinkomsten, met inbegrip van bijdrageverminderingen, maar eveneens de gegevens die vereist zijn om rechten in de verschillende takken van de sociale zekerheid vast te stellen en prestaties te berekenen. In dit verband dient de ontworpen bepaling in het bijzonder te worden samengelezen met de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, alsook met de eenvormige definities van arbeidstijdgegevens vastgesteld bij het koninklijk besluit van 10 juni 2001 tot eenvormige definiëring van begrippen met betrekking tot arbeidstijdgegevens ten behoeve van de sociale zekerheid, genomen ter uitvoering van artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

De loon- en prestatiegegevens die in toepassing van de ontworpen bepaling aan de RSZ worden aangegeven, worden niet langer **bewaard** dan noodzakelijk voor de **doeleinden** waarvoor zij worden verwerkt, met name de toepassing van de sociale zekerheid. Aangezien deze gegevens tevens dienen voor de vaststelling van sociale prestaties voor de betrokkene en, in voorkomend geval, voor rechthebbenden op basis van afgeleide rechten, is het noodzakelijk dat bepaalde gegevens gedurende de levensduur van de betrokkene worden bewaard en, in sommige gevallen, zelfs na diens overlijden, waarna zij niet langer als persoonsgegevens kwalificeren. Gelet op het intrinsieke verband tussen de bewaartermijnen en de doeleinden van de sociale zekerheid, zou een verdere uitdrukkelijke vastlegging hiervan in de ontworpen bepaling legistiek leiden tot een onwenselijke herhaling.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat binnen de werkgroepen die werden opgericht in het kader van het eGOV 3.0-programma voor de verschillende use cases (onder meer contingenten, individuele rekening en vakantieattest) het bestaande juridische kader systematisch wordt onderzocht en, waar nodig, voorstellen tot aanpassing van de wetgeving worden voorbereid.”

In zoverre bestaande wettelijke bepalingen de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens regelen, kan worden aangenomen dat het legaliteitsbeginsel wordt gerespecteerd. Eventuele toekomstige aanpassingen of toevoegingen wat betreft de loon- en prestatiegegevens die nodig worden geacht voor de toepassing van de regels inzake de sociale zekerheid en die essentiële elementen betreffen, dienen evenwel bij wet te worden geregeld. Het verdient in dit licht aanbeveling om de vermelding van “de loon- en prestatiegegevens die nodig zijn” te vervangen door “de door de wet voorgeschreven loon- en prestatiegegevens die nodig zijn” of een gelijkwaardige formulering.

TITEL 6 – BESTRIJDING VAN SOCIALE FRAUDE

HOOFDSTUK 1 – WIJZIGING BETREFFENDE DE VERPLICHTE REGISTRATIE OP BOUWPLAATSEN IN DE BOUWSECTOR

Artikel 113

In het ontworpen artikel 31*ter*, § 2, eerste lid, 7°, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ (artikel 113, c), van het voorontwerp) moet het huidige opschrift van het koninklijk besluit van 27 december 2007 ‘tot uitvoering van het artikel 53 van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen en van de artikelen 12, 30*bis* en 30*ter* van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en van artikel 6*ter* van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ worden vermeld in plaats van het oude opschrift van dat besluit.⁹⁶

Artikel 116

Het ontworpen nieuwe laatste lid van paragraaf 2 van artikel 31*sexies* van de wet van 4 augustus 1996 (artikel 116, 3°, van het voorontwerp) verwijst naar “de voorafgaande paragraaf”, maar doelt op de reeds bestaande leden van paragraaf 2. Om dit te verhelpen, kan de betrokken bepaling worden opgenomen als paragraaf 3 van dat artikel. Paragraaf 3 zou dan vervangen worden, in plaats van, zoals nu het geval is in artikel 116, 4°, van het voorontwerp, te worden opgeheven.

⁹⁶ Het opschrift werd vervangen bij artikel 14 van het koninklijk besluit van 20 december 2019 ‘tot uitvoering van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen’.

HOOFDSTUK 2 – VERLIES VAN HET VOORDEEL VAN RSZ-BIJDRAGEVERMINDERINGEN

Artikel 121

1. Uit de memorie van toelichting bij artikel 121 van het voorontwerp omtrent de bijkomende straf blijkt dat het bedrag van het op grond van het ontworpen artikel 107/1/1 van het Sociaal Strafwetboek te ontnemen voordeel niet *in abstracto* moet worden berekend voor een globaal aantal werknemers en kwartalen, zoals zou kunnen worden afgeleid uit de ontworpen tekst van het eerste lid van die bepaling. Het voordeel dient daarentegen *in concreto* te worden vastgesteld “voor de werknemers voor wie en de kwartalen waarin voor deze werknemer de inbreuk werd vastgesteld”.

Gelet op het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel dient dit duidelijker tot uitdrukking te worden gebracht in de ontworpen bepaling.

2. Luidens het ontworpen artikel 107/1/1 van het Sociaal Strafwetboek wordt de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid gelast om het ontnomen voordeel te innen lastens de veroordeelde werkgever. De vraag rijst of de stellers de bedoeling hebben om hiermee af te wijken van de praktijk waarbij dergelijke vervolgingen “namens het openbaar ministerie” worden ingesteld. Zo kan worden verwezen naar artikel 520*septies*, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering, waarin is bepaald dat de invordering van opsporingskosten namens de magistraat van het openbaar ministerie wordt uitgeoefend door de bevoegde ambtenaar van de Federale Overheidsdienst Financiën. Evenzo worden vervolgingen tot invordering van verbeurdverklaarde goederen, geldboetes en gerechtskosten op grond van artikel 197*bis*, § 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering namens het openbaar ministerie uitgeoefend door de bevoegde ambtenaar van de Federale Overheidsdienst Financiën en volgens de aanwijzingen van de directeur van het Centraal Orgaan voor de inbeslagneming en de verbeurdverklaring.

HOOFDSTUK 3 – BEVOEGDHEDEN VAN SOCIAAL INSPECTEURS OFFICIER VAN GERECHTELIJKE POLITIE

Artikel 126

Artikel 126 van het voorontwerp is het enige artikel van hoofdstuk 3 van titel 6 dat geen bijzondere inwerkingtredingsbepaling bevat. Vermits artikel 144, eerste lid, dat de inwerkingtreding op 1 juni 2026 vaststelt, volgens de memorie van toelichting enkel geldt voor titel 11 van het voorontwerp, kan worden aangenomen dat artikel 126 in werking treedt volgens de algemene regel, namelijk op de tiende dag na de bekendmaking van de te nemen wet.

De bewoordingen van artikel 51, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek zullen bij de inwerkingtreding van het nieuwe Strafwetboek zodanig gewijzigd zijn dat de ontworpen invoeging niet meer werkbaar is,⁹⁷ aangezien de woorden waarna de in te voegen woordgroep zou

⁹⁷ Zie thans nog artikel 94 van de wet van 29 februari 2024 ‘tot invoering van boek II van het Strafwetboek’, dat echter zou worden opgeheven bij artikel 101 van het in de Kamer van volksvertegenwoordigers hangende wetsontwerp ‘tot wijziging van de wet van 29 februari 2024 tot invoering van boek I van het Strafwetboek en de wet van 29 februari 2024

worden geplaatst, dan niet meer in de betrokken bepaling opgenomen zijn. Om die redenen moet de inwerkingtreding van artikel 126 van het voorontwerp aan die wijziging voorafgaan, of, wanneer dit niet mogelijk zou zijn, moeten de stellers artikel 126 van het voorontwerp herformuleren, rekening houdend met de reeds in werking getreden wijziging.

TITEL 7 – PENSIOENEN

ENIG HOOFDSTUK – VASTSTELLING VAN DE MINIMALE PENSIOENBIJDRAGE VERSCHULDIGD VOOR DE NA 31 MEI 2026 BENOEMDE STATUTAIRE PERSONEELSLEDEN

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Titel 7 strekt tot instelling van een minimale bijdrage voor de financiering van de rustpensioenen ten laste van “de diensten en instellingen waarvan de statutaire personeelsleden recht hebben op een rustpensioen ten laste van de Staatskas, met uitzondering van de diensten van de Gemeenschappen en de Gewesten en de instellingen die afhangen van de Gemeenschappen of de Gewesten”, alsook ten laste van “de diensten waarvan de statutaire personeelsleden recht hebben op een rustpensioen ten laste van het fonds voor de pensioenen van de federale politie”.

Die minimale werkgeversbijdrage is verschuldigd voor de statutaire personeelsleden die benoemd zijn ná 31 mei 2026. Krachtens artikel 129 van het voorontwerp zal die bijdrage initieel vastgesteld worden op 9,5 % in 2026 en oplopen tot 38 % in 2029. Overeenkomstig artikel 130 van het voorontwerp treden die maatregelen in werking op 1 juli 2026.

2.1. Uit de artikelsgewijze bespreking volgt dat die minimale bijdrage ertoe strekt de volledige kostprijs van de pensioenen van de publieke sector te dekken, “net zoals dit vandaag reeds het geval is voor de lokale besturen”.

In het dossier dat om advies aan de Inspectie van Financiën voorgelegd is, wordt eveneens melding gemaakt van de volgende overweging:

“In uitvoering van het regeerakkoord wordt net als bij de meeste andere publieke werkgevers de contractuele werving de regel bij de federale overheid, met uitzondering van de gezagsfuncties.”

In het Regeerakkoord 2025-2029 wordt de ontworpen maatregel voorgesteld als vallend onder de “Responsabilisering in de financiering van het pensioen van statutairen”.

2.2. Uit wat voorafgaat, volgt dat door een minimale pensioenbijdrage op te leggen die verschuldigd is voor alle statutaire personeelsleden benoemd na 31 mei 2026, bij de artikelen 127 tot 130 van het voorontwerp een cofinanciering van de pensioenen ingesteld wordt ten laste van de

tot invoering van boek II van het Strafwetboek’ (*Parl.St. Kamer 2025-26, nr. 56-1160/1*). In de wijziging van artikel 51, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek wordt echter opnieuw voorzien bij artikel 7 van het voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten, van het sociaal strafwetboek en verscheidene bepalingen van sociaal strafrecht’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 78.472/16 van 24 december 2025 heeft uitgebracht.

diensten en instellingen van de publieke sector, genoemd in artikel 127 van het voorontwerp, die statutairen in dienst nemen ná 31 mei 2026, met de bedoeling die diensten en instellingen te “responsabiliseren”, en wel om, overeenkomstig het Regeerakkoord, de veralgemening van de contractualisering van de openbare diensten aan te moedigen.

3.1. Wat het toepassingsgebied van het enig hoofdstuk van titel 7 betreft, daaruit worden bij artikel 127 van het voorontwerp “de diensten van de Gemeenschappen en de Gewesten en de instellingen die afhangen van de Gemeenschappen of de Gewesten” uitgesloten.

De ontworpen minimale werkgeversbijdrage valt onder de bevoegdheid van de federale overheid, die de pensioenaangelegenheden regelt. De federale overheid beschikt over die bevoegdheid zowel voor de personeelsleden die afhangen van het federaal openbaar ambt als voor die welke afhangen van de diensten van de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten (artikel 87, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).⁹⁸⁻⁹⁹ In de artikelsgewijze bespreking wordt alleen gewag gemaakt van de uitsluiting van de diensten van de gemeenschappen en gewesten, zonder opgave van de redenen.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde de volgende uitleg gegeven:

“Dat de bijdrage voor de nieuwe statutairen enkel verschuldigd zal zijn door de federale overheidsdiensten en dus niet van toepassing zal zijn op de diensten en de instellingen van de Gemeenschappen en de Gewesten is te verklaren doordat de Gemeenschappen en de Gewesten op het loon van hun statutaire personeelsleden reeds een zogenaamde responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn voor de financiering van hun overheidspensioen dat ten laste zal vallen van de (federale) Staatskas.

Deze responsabiliseringsbijdrage zal in het jaar 2028 gelijk zijn aan 8,86% van de bezoldigingen die in aanmerking worden genomen voor de berekening van het overheidspensioen en stemt derhalve overeen met de (theoretische) bijdrage die de werkgevers van de private en de overheidssector voor hun contractuele personeelsleden verschuldigd zijn voor de financiering van de pensioenregeling van de werknemers. Voor dit jaar en het jaar 2027 beloopt de responsabiliseringsbijdrage respectievelijk 7,088% (= 8,86% x 80%) en 9,974% (= 8,86% x 90%).

De responsabiliseringsbijdrage is vastgelegd in artikel 65*quinquies* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten waardoor deze bijdrage een element is dat mede het bedrag van de dotaties van de federale overheid aan de Gemeenschappen en Gewesten bepaalt. Indien de bijdrage voor de nieuwe statutairen ook van toepassing zou worden gemaakt op de Gemeenschappen en Gewesten, wat een verhoging zou betekenen van de door hen verschuldigde pensioenbijdragen voor hun statutaire personeelsleden, zou dit een wijziging vereisen van de voormelde bijzondere financieringswet. Om dit te vermijden voorziet het voorontwerp van wet dat de diensten en de instellingen van de Gemeenschappen en de Gewesten uitgesloten worden van de toepassing van de bijdrage voor de nieuwe statutairen.”

⁹⁸ De gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd om het statuut van het personeel van de instellingen van openbaar nut die van hen afhangen te regelen, “met inbegrip van de pensioenregeling” (zie GwH 14 juli 1997, nr. 39/97, B.5.1.2).

⁹⁹ Zie in die zin advies 75.458/4 van 27 maart 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 mei 2024 ‘tot invoering van de tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor ambtenaren’, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 3968/001, 90-94.

3.2. Bovendien wordt het toepassingsgebied van het enig hoofdstuk van titel 7, zoals bepaald in artikel 127 van het voorontwerp, op bijzonder ruime wijze vastgesteld doordat daarin verwezen wordt naar “diensten” en “instellingen”. In de bespreking van de bepaling worden weliswaar verschillende beoogde instellingen en diensten opgesomd (zonder dat die evenwel gedefinieerd worden),¹⁰⁰ maar wordt ook uitdrukkelijk aangegeven dat die opsomming gemaakt wordt “zonder exhaustief te zijn”.

Noch aan de hand van de formulering van artikel 127 van het voorontwerp, noch aan de hand van de artikelsgewijze bespreking, is met voldoende rechtszekerheid uit te maken welke “diensten” en “instellingen” dan wel “statutaire personeelsleden” inbegrepen worden in of uitgesloten worden uit dat toepassingsgebied.

3.3. Zo kan de afdeling Wetgeving, op basis van de huidige tekst van de bepaling waarin het toepassingsgebied van de beoogde maatregel bepaald wordt, niet weten of bedienaars van erediensten of universiteitsprofessoren in het toepassingsgebied vallen van de bijdrage die ingesteld wordt, noch hoe bepaald moet worden wat de aard is van de “afhankelijkheid” van de “diensten en instellingen” die onder de bevoegdheid van meerdere machtsniveaus kunnen vallen en waarvan de pensioenen van hun leden ten laste komen van de Staatskas.

Wat in het bijzonder de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde betreft, kan op basis van het begrip “diensten en instellingen”, bijvoorbeeld, niet vastgesteld worden of de beoogde instelling de FOD Justitie is dan wel een andere instelling of dienst.

3.4. Het feit dat een definitie van het begrip “statutaire personeelsleden” ontbreekt, verhoogt nog de rechtsonzekerheid die voortvloeit uit het toepassingsgebied van het ontworpen dispositief.

Zo heeft de gemachtigde, op de vraag of magistraten of ambtshouders inbegrepen zijn in het in begrip “statutaire personeelsleden” dat gehanteerd wordt in het ontworpen stelsel, het volgende geantwoord:

“In de ontwerpmemorie van het voorontwerp van programmawet worden ook de hoven en rechtbanken opgesomd onder de bij artikel 127 bedoelde federale diensten en instellingen die de bijdrage voor hun nieuwe statutairen verschuldigd zullen zijn.

¹⁰⁰ “Zonder exhaustief te zijn, gaat het onder meer om de volgende diensten en instellingen:

- de federale wetgevende vergaderingen en de daarmee verband houdende diensten en instellingen;
- de diensten behorend tot het administratief openbaar ambt zoals gedefinieerd in artikel 1 van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken;
- het Ministerie van Defensie;
- de hiervoor nog niet bedoelde federale instellingen van openbaar nut waarop de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, van toepassing is;
- de instellingen bedoeld in de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, waaronder dus ook HR Rail moet worden verstaan;
- de hoven en rechtbanken;
- de Hoge Raad voor de Justitie, bedoeld in artikel 151 van de Grondwet;
- de Raad van State en de andere federale administratieve rechtscolleges;
- het Grondwettelijk Hof;
- het Koninklijk Gesticht van Mesen;
- de federale politie, waarvan de statutaire personeelsleden geen rustpensioen genieten ten laste van de Staatskas maar wel ten laste van het pensioenfonds van de federale politie.”

Aangezien alle statutaire personeelsleden die aan de hoven en rechtbanken verbonden zijn – dit zijn zowel de administratieve personeelsleden als de functiehouders (magistraten, griffiers, auditeurs, procureurs, ...) – een rustpensioen ten laste van de Staatskas genieten, worden zij allen bedoeld bij het voorliggende wetsontwerp.”

Zonder enige andere verduidelijking kan er evenwel niet van uitgegaan worden dat een magistraat lid is van het statutaire “personeel” dat valt onder de ontworpen bepalingen.

4.1. Naast het feit dat het toepassingsgebied van het ontworpen dispositief onnauwkeurig vastgesteld is, dient vastgesteld te worden dat bij de ontworpen bepalingen, op ongedifferentieerde wijze, een minimale werkgeverspensioenbijdrage opgelegd wordt, die in 2029 op 38 % gebracht wordt, voor alle diensten en instellingen die in het toepassingsgebied van artikel 127 van het voorontwerp zouden kunnen vallen, waardoor al die openbare diensten op dezelfde wijze behandeld worden.

4.2. Als gekeken wordt naar alle diensten en instellingen die in het bijzonder ruime toepassingsgebied van het ontworpen dispositief lijken te vallen, dan worden daarin op identieke wijze diensten en instellingen behandeld die zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden ten aanzien van de doelstelling tot “responsabilisering” die nagestreefd wordt voor de financiering van de pensioenen van de publieke sector en die erop gericht is de contractualisering aan te moedigen die in het Regeerakkoord als regel vastgesteld wordt voor de publieke sector.

Enerzijds beschikken niet al die verschillende diensten, in gelijke mate, over de vrijheid om er al dan niet voor te kiezen iemand contractueel in dienst te nemen dan wel statutair te benoemen. Dat geldt in het bijzonder voor de rechtscolleges, de politiediensten of, meer in het algemeen, de ambtsdragers of personeelsleden die functies uitoefenen “qui ne peuvent légalement être confiées qu’à des agents statutaires”.¹⁰¹ Anderzijds zal die minimale pensioenbijdrage, die aldus ten laste wordt gebracht van de publieke werkgevers, vanaf 2029 een fractie van 38% vormen voor alle statutairen die benoemd worden ná 31 mei 2026,¹⁰² wat een zware financiële last kan betekenen voor het budget van de diensten of instellingen die niet de mogelijkheid hebben om op autonome wijze hun budgettaire middelen te verhogen of hun personeelsbezetting te moduleren.

Doordat de ontworpen maatregelen op algemene wijze van toepassing zijn op alle publieke diensten en instellingen, kunnen ze niet redelijkerwijze gerechtvaardigd worden door de responsabiliseringsdoelstelling van de publieke werkgever en het nagestreefde aanmoedigend effect om de publieke sector te contractualiseren.

4.4. Wat de specifieke gevolgen van het ontworpen dispositief op sommige daarin beoogde “diensten” betreft, vraagt de afdeling Wetgeving zich bovendien af in welke mate de bepalingen verenigbaar zijn met de onafhankelijkheid van de rechtscolleges, aangezien de voorliggende bepalingen, *in fine* en met een vast budget, een structurele schuldenlast kunnen creëren voor de (gerechtelijke, administratieve of grondwettelijke) rechtscolleges ten aanzien van

¹⁰¹ RvS (8^e k.) 4 mei 2012, nr. 219.186, Malengreaux; advies 64.133/AV van 5 oktober 2018 over een voorontwerp van wet “tot wijziging van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken”.

¹⁰² In de artikelsgewijze bespreking wordt niet vermeld waarom voor die datum gekozen wordt.

de FOD Pensioenen, terwijl ze niet over de bevoegdheid beschikken om hun personeelsbezetting te bepalen.

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt erop gevestigd dat hij moet kunnen rechtvaardigen dat de beoogde maatregel geen afbreuk kan doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en van de rechtscolleges in het algemeen, welke onafhankelijkheid bovendien verankerd is in artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.¹⁰³

5.1. Ten slotte wordt, zonder verdere precisering, bij artikel 128, zevende lid, van het voorontwerp de “gelijkstelling” bewerkstelligd van de gecreëerde pensioenbijdrage met een “socialezekerheidsbijdrage”, waardoor bijgevolg het stelsel inzake socialezekerheidsbijdragen toepasselijk gemaakt wordt op de gecreëerde bijdrage “met name wat betreft de aangiften met verantwoording van de bijdragen, de betalingstermijnen, de toepassing van de burgerlijke sancties en van de strafbepalingen, het toezicht, de verjaring inzake rechtsvorderingen, het voorrecht en de mededeling van het bedrag van de schuldvordering van de instellingen belast met de inning en de invordering van de bijdragen”.

Met een dergelijk procedé van regelgeving, door een eenvoudige “gelijkstelling” waarbij heel het juridisch stelsel dat van toepassing is op de socialezekerheidsbijdragen, toepasselijk gemaakt wordt, kan niet nauwkeurig vastgesteld worden welke regels inzake sociale zekerheidsbijdragen al dan niet toepasselijk zijn op het beoogde bijdragestelsel; het is dan ook niet toelaatbaar ten aanzien van de rechtszekerheid. De steller van het voorontwerp moet ofwel een specifiek stelsel organiseren voor de pensioenbijdrage die hij beoogt, ofwel nauwkeurig en uitdrukkelijk verwijzen naar de verschillende bepalingen die hij toepasselijk maakt op die bijdrage.

5.2. De noodzaak om het juridisch stelsel te organiseren dat van toepassing is op de gecreëerde bijdrage is des te dwingender daar bij de voorliggende bepalingen een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd in geval van niet-betaling van die bijdrage, wat ertoe noopt dat het legaliteitsbeginsel in strafzaken nageleefd moet worden.

In casu worden, bij wijze van voorbeeld, de hiernavolgende zaken niet gedefinieerd:

- het materieel en het moreel element van de beschuldiging;
- de pleger van de inbreuk;¹⁰⁴
- de straf of nog maar de strafmaat;
- de verjaring van de inbreuk.

¹⁰³ HJEU (gr. k.) 25 februari 2025, C-146/23 en C-374/23, ECLI:EU:C:2025:109. *Sąd Rejonowy w Białymstoku en Adoreikė*; HJEU (7^e k.) 5 juni 2025, C-762/23, ECLI:EU:C:2025:400, *Curtea de Apel București*.

¹⁰⁴ Natuurlijke persoon, rechtspersoon, met de extra moeilijkheid dat alle instellingen waarnaar verwezen wordt in de artikelsgewijze bespreking, niet over een rechtspersoonlijkheid beschikken die zich onderscheidt van die van de Staat.

6. Anders gezegd, de adressaten van de ontworpen norm moeten, met voldoende rechtszekerheid, kunnen bepalen of ze er al dan niet aan onderworpen zijn en welk juridisch stelsel van toepassing is op de gecreëerde bijdrage.

Het is dan ook zaak dat in het ontworpen dispositief de begrippen “diensten” en “instellingen” alsook het stelsel dat van toepassing is op de gecreëerde bijdrage, aldus verduidelijkt worden dat zo uitdrukkelijk als mogelijk afgebakend wordt welke organen, en bijgevolg welke personeelsleden, in het toepassingsgebied van de voorliggende tekst vallen, alsook de verplichtingen die daaruit voortvloeien.

7. Rekening houdend met de voorgaande fundamentele opmerkingen met betrekking tot titel 7 van het voorontwerp, wordt het voorontwerp als niet af beschouwd en zal het niet nader onderzocht worden.

TITEL 8 – ZELFSTANDIGEN

HOOFDSTUK 1 – WIJZIGINGEN VAN HET KONINKLIJK BESLUIT NR. 38 VAN 27 JULI 1967 HOUDENDE INRICHTING VAN HET SOCIAAL STATUUT DER ZELFSTANDIGEN

Artikel 131

1.1. Het door artikel 131 van het voorontwerp ontworpen artikel 15/1, § 4, van het koninklijk besluit nr. 38 heeft tot doel te verduidelijken dat, naast de in artikel 15/1, § 2, van dat het koninklijk besluit nr. 38 vermelde (interne) gegevensbank beheerd door de RSVZ inzake sociale schulden van aannemers en onderaannemers in de bouw- en schoonmaaksector, ook een afzonderlijke, publiek toegankelijke gegevensbank van schuldenaars van sociale schulden, wordt geregeld waarin aannemers en onderaannemers in de bouw- en schoonmaaksector als schuldenaar van sociale schulden zullen worden opgenomen. Die publieke gegevensbank heeft bewijskracht voor de uitvoering van de verplichting tot inhouding van een deel van de sociale schulden in overeenstemming met artikel 15/1, § 6, van het koninklijk besluit nr. 38.

1.2. Gevraagd hoe die afzonderlijke gegevensbank zich precies verhoudt tot de gegevensbank vermeld in artikel 15/1, § 2, van het koninklijk besluit nr. 38, verklaarde de gemachtigde het volgende.

“Het gaat wel degelijk om twee verschillende databanken. De databank in artikel 15/1, § 2, eerste lid, KB nr. 38, betreft de (niet-publieke) interne databank van sociale schulden, beheerd door het RSVZ, waarvan de bewaartermijn werd opgenomen in het laatste lid van diezelfde paragraaf en die wordt gebruikt om de publiek toegankelijke databank ‘www.inhoudingsplicht.be’ (bedoeld in § 4) – waarin de opdrachtgevers en aannemers moeten nagaan of hun (onder)aannemer sociale schulden heeft - te ‘voeden’. In de oorspronkelijke tekst van artikel 15/1 staat ten onrechte dat de interne databank van het RSVZ publiek toegankelijk is, *quod non*. De huidige wijzigingen beogen deze misvatting recht te zetten en een correct onderscheid te maken tussen beide databanken.”

Inzake de praktische werking van die afzonderlijke, voor het publiek toegankelijke gegevensbank, preciseerde de gemachtigde het volgende:

“Het betreft een bestaande databank, met name de databank ‘www.inhoudingsplicht.be’ die op heden reeds gebruikt worden om de inhoudingsplicht na te gaan voor fiscale schulden en RSZ-schulden.”

1.3. Uit de verklaring van de gemachtigde kan worden afgeleid dat het de bedoeling is om de gegevens over de sociale schulden die aannemers en onderaannemers in de bouw- en schoonmaaksector bij de RSVZ hebben, onder te brengen in een bestaande gegevensbank die betrekking heeft op fiscale schulden en sociale schulden aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, waartoe de website ‘www.checkinhoudingsplicht.be’ toegang biedt, en om die databank uit te breiden met informatie over sociale schulden van aannemers en onderaannemers in de bouw- en schoonmaaksector bij de RSVZ.

2.1. Het voeden, aanvullen en updaten van een bestaande gegevensbank met persoonsgegevens van bepaalde aannemers en onderaannemers en het publiek toegankelijk maken van die gegevens door middel van de bovenvermelde website, maken nieuwe verwerkingen uit van die persoonsgegevens.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Dat houdt in dat de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁰⁵

2.2. Uit de ontworpen bepaling blijkt niet duidelijk welke categorieën van persoonsgegevens zullen worden verwerkt in de afzonderlijke, publiek toegankelijke databank, en welke categorieën van gegevens publiek toegankelijk zullen zijn. Om toelichting gevraagd over de te verwerken gegevens, antwoordde de gemachtigde:

“Wij verwijzen hiervoor naar de artikelen 53bis/1 tot en met 53bis/5 van het koninklijk besluit van 19 december 1967 houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 (ARS), die een omschrijving geven van de categorieën van gegevens die verwerkt zullen worden, en meer bepaald naar artikel 53bis/5 ARS waarbij het RSVZ wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke voor de toepassing van artikel 15/1 van het KB nr. 38.”

2.3. Spijts het antwoord van de gemachtigde, stelt de Raad van State vast dat noch de categorie van gegevens die zullen worden verwerkt, noch de categorie van gegevens die publiek

¹⁰⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

beschikbaar zullen zijn in de afzonderlijke, publiek toegankelijke gegevensbank, *bij wet* worden geregeld, zoals artikel 22 van de Grondwet vereist.

Evenmin wordt bepaald hoe lang de gegevens maximaal in de gegevensbank kunnen worden bewaard.¹⁰⁶ In elk geval volstaat het daartoe niet dat het ontworpen artikel 15/1, § 4, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 voorschrijft dat de aannemer of onderaannemer niet langer als schuldenaar wordt aangeduid in de gegevensbank als hij geen sociale schulden meer heeft. Het is immers niet omdat een aantal gegevens niet (meer) zichtbaar zijn voor het publiek dat die gegevens niet meer worden bewaard in de gegevensbank.

De ontworpen bepaling dient op deze punten nog verder te worden aangevuld.

3.1. Net zoals in de bestaande bepaling werd geregeld voor de interne databank, zal de afzonderlijke databank voor het publiek toegankelijk zijn. Dat de persoonsgegevens van de betrokken aannemers en onderaannemers publiek toegankelijk worden gemaakt, raakt aan het recht op bescherming van het privéleven bedoeld in de artikelen 22, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM, zoals reeds in advies 74.803/1-2-3-4¹⁰⁷ in herinnering werd gebracht. Een dergelijke regeling moet ook worden getoetst aan het beginsel van de minimale gegevensverwerking geregeld in artikel 5, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming.

Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat in die inmenging wordt voorzien door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. Die bepalingen houden bovendien de positieve verplichting in voor de overheid om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven garanderen, zelfs in de sfeer van de onderlinge verhoudingen van individuen.¹⁰⁸

3.2. Over het algemeen publiek toegankelijke karakter van de gegevensbank bedoeld in artikel 15/1, § 2, van het koninklijk besluit nr. 38, maakte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 74.803/1-2-3-4¹⁰⁹, het volgende voorbehoud:

“2.3.2. De concrete vormgeving van de zoekfunctie die echter verder niet wordt uitgewerkt in het voorontwerp, is erop gericht, zo blijkt ook uit de toelichting van de gemachtigde, volslagen willekeurige *fishing expeditions* enigszins in te perken. Er wordt echter niet vereist dat de persoon die de opzoeken doet in de voor het publiek toegankelijke gegevensbank hierbij enig belang doet gelden, noch worden diens zoekingsmogelijkheden op enige andere wijze beperkt.

¹⁰⁶ Weliswaar bepaalt artikel 15/1, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 38 dat de gegevens van de interne databank maximaal vijf jaar worden bewaard, maar er is geen enkele bepaling waaruit blijkt dat die maximale bewaarperiode ook geldt voor de gegevensbank bedoeld in § 4.

¹⁰⁷ Adv.RvS 74.803/1-2-3-4 van 10 november 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ‘Programmawet’ van 22 december 2023, *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3697/001, 335-336.

¹⁰⁸ EHRM 27 oktober 1994, Kroon e.a. t. Nederland, § 31; GwH 30 maart 2023, nr. 56/2023, B.3.4.

¹⁰⁹ Adv.RvS 74.803/1-2-3-4, p. 336.

Weliswaar kan worden aangenomen dat de strijd tegen de sociale fraude een legitieme doelstelling is die beperkingen aan de privacy kan verantwoorden, maar er moet worden vastgesteld dat die doelstelling niet als doel van de gegevensverwerking tot uiting komt in het voorontwerp, in weerwil van het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet. Bovendien, doordat de gegevens worden beschikbaar gesteld aan het grote publiek – dat volgens het ontworpen artikel 15/1, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 meestal niet eens onder het toepassingsgebied van de ontworpen bepaling valt en dat die gegevens ook kan raadplegen buiten het kader van de doelstellingen van de ontworpen bepaling – is het voorontwerp onverenigbaar met het beginsel van de minimale gegevensverwerking in de zin van artikel 5, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming. In dat verband kan bovendien worden gewezen op de grondrechtelijke bezwaren die het Hof van Justitie, rechtstreeks op basis van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft geuit bij een gelijkaardige publiciteitsregeling met betrekking tot informatie over uiteindelijk begunstigden.¹¹⁰

3.3. Het komt de Raad van State voor dat de aangehaalde opmerking ook relevant is met betrekking tot de in artikel 15/1, § 4, van het koninklijk besluit nr. 38 voorziene publieke toegang.¹¹¹ Tenzij de stellers van het voorontwerp alsnog kunnen aantonen enerzijds dat een algemeen publieke toegang tot de verwerkte gegevens geen onevenredige gevolgen heeft voor de betrokken aannemers en onderaannemers in het licht van de door de maatregel nagestreefde doelstelling en anderzijds dat de persoonsgegevens die worden meegedeeld aan personen die er geen belang bij hebben of onderworpen zijn aan de toepasselijke regelgeving, toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (*cf.* artikel 5, lid 1, c) van de algemene verordening gegevensbescherming), dient van de algemene, publieke toegankelijkheid van de gegevens te worden afgezien.

HOOFDSTUK 2 – WIJZIGINGEN VAN DE PROGRAMMAWET VAN 27 DECEMBER 2004

Artikel 134

Omwille van de coherentie met de tekst van artikel 334, § 1, van de programmawet van 27 december 2004 en ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in de tekst die in artikel 334, § 6, van de programmawet van 27 december 2004 wordt ingevoegd te verduidelijken dat het gaat om de schuldvorderingen “waarvan de inning en de invordering, *door of krachtens een bepaling met kracht van wet*, worden verzekerd door de Federale Overheidsdienst Financiën, door de Rijksdienst voor sociale zekerheid, door het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen of door de sociale verzekeringsfondsen der zelfstandigen”.

¹¹⁰ Voetnoot 58 uit het aangehaalde advies: HvJ 22 november 2022, gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20, WM en SOVIM v. Luxembourg Business Registers, ECLI:EU:C:2022:912.

¹¹¹ Behalve wat de doelstelling betreft, aangezien die ondertussen is opgenomen in artikel 15/1, § 2, van het koninklijk besluit nr. 38.

TITEL 9 – MOBILITEIT

ENIG HOOFDSTUK – STEUNREGIME NACHTTREINEN

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van de bepalingen van titel 9.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat voorafgaand vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

TITEL 10 – ECOLOGISCHE TRANSITIE

ENIG HOOFDSTUK – WIJZIGING VAN RUBRIEK 25-7 VAN DE TABEL GEVOEGD BIJ DE ORGANIEKE WET VAN 27 DECEMBER 1990 HOUDENDE OPRICHTING VAN BEGROTINGSFONDSEN (FONDS BESTEMD VOOR DE FINANCIERING VAN HET FEDERALE BELEID TER REDUCTIE VAN DE EMISSIES VAN BROEIKASGASSEN)

Artikelen 137 en 141

In de door de artikelen 137, 2°, en 141 van het voorontwerp ontworpen bepalingen vervange men telkens “omzetting van” door “uitvoering van” verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ‘tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie’.

Artikel 138

In het door artikel 138 van het voorontwerp ingevoegde nieuwe lid in rubriek 25-7 van de tabel gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’, onder de titel ‘Aard van de toegewezen ontvangsten’ vervange men “artikel 30d” door “artikel 30*quinquies*” en, omdat de omvang van het federale aandeel nog niet gekend is, “ten belope van volgende bedragen” door “zonder volgende bedragen te overschrijden”.

Artikel 142

Luidens artikel 142 van het voorontwerp wordt rubriek 25-11 van de tabel gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990 opgeheven (niet: “geschrapt”). Het betreft het ‘Fonds bestemd voor de Klimaatresponsabilisering’. Deze rubriek werd in die tabel ingevoegd bij artikel 5 van de wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme’. Hiervan dient nog melding te moeten worden gemaakt.

TITEL 11 – ECONOMIE

ENIG HOOFDSTUK – WIJZIGINGEN VAN DE ORGANIEKE WET VAN 27 DECEMBER 1990 HOUDENDE OPRICHTING VAN BEGROTINGSFONDSEN

Artikel 144

1. Artikel 144 bepaalt:

“Deze wet treedt in werking op 1 juni 2026.

De Koning kan een datum van inwerkingtreding bepalen voorafgaand aan de datum vermeld in het eerste lid.”

Bij het lezen van de bespreking van deze bepaling, lijkt het dat deze datum van inwerkingtreding alleen betrekking heeft op artikel 143 van het voorontwerp. Zoals de bepaling gesteld is, is ze evenwel van toepassing op alle bepalingen van het voorontwerp.

Artikel 144 moet herzien worden in het licht van deze opmerking.

Als het de bedoeling is om artikel 144 van het voorontwerp toepasselijk te maken op andere titels dan titel 11, moet het opgenomen worden in een nieuwe titel 12 (Inwerkingtreding).

2. Zoals uiteengezet in de algemene opmerking 1 bij hoofdstuk 2 van titel 4, moet worden voorzien in een aangepaste datum van inwerkingtreding voor de bepalingen van dat hoofdstuk die betrekking hebben op heffingen of retributies met betrekking tot medische hulpmiddelen of medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek.

3. Indien het de bedoeling is dat artikel 144 betrekking heeft op titel 10, zullen de bepalingen van titel 10 in werking treden op 1 juni 2026, datum waarop de toegestane ontvangsten en uitgaven van het begrotingsfonds van de bedoelde rubriek 25-7 worden gewijzigd en het begrotingsfonds voor de Klimaatresponsabilisering van de bedoelde rubriek 25-11 wordt opgeheven. De ontvangsten die tot 31 mei aan dat laatste fonds worden toegewezen, worden vanaf 1 juni aan het eerste fonds toegewezen.

Daarnaar gevraagd, heeft de gemachtigde bevestigd dat het saldo op 31 mei 2026 van het op te heffen fonds 0 euro zal bedragen, zodat geen bijzondere regeling moet worden opgenomen over de affectatie van dat saldo.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FORMALITÉS

1. Un certain nombre de dispositions de l'avant-projet concernent des dispositifs en matière de traitement des données à caractère personnel.

Il s'agit notamment des articles 108 et 109, 113 à 120, 131, 1^o et 3^o, et 133, 2^o, de l'avant-projet.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, à savoir l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Dès lors, l'avis de l'Autorité de protection des données devra encore être recueilli sur les dispositions concernées de l'avant-projet, pour autant que cette formalité ne soit pas déjà accomplie.

Certes, le délégué a déclaré que les articles 131, 1^o et 3^o (article 15/1, §§ 4 et 6, en projet, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants' (ci-après : arrêté royal n° 38)), et 133, 2^o (article 23bis/3, en projet, de l'arrêté royal n° 38), de l'avant-projet, relatifs respectivement au traitement des données à caractère personnel de l'entrepreneur (du sous-traitant) qui a des dettes sociales, d'une part, et des associés actifs des sociétés visées à l'article 23bis/1 de l'arrêté royal n° 38 et des aidants des travailleurs indépendants visés à l'article 23bis/2 de l'arrêté royal n° 38, d'autre part, n'ont pas été soumis pour avis à l'APD pour le motif suivant :

« De artikelen 15/1 en 23bis/3 van het KB nr. 38 vormden reeds het voorwerp van een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (cfr. advies nr. 05/2024 van 19 januari 2024) »².

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

² Est visé l'avis 05/2024 de l'Autorité de protection des données du 19 janvier 2024, disponible à l'adresse suivante : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-05-2024.pdf>.

On ne peut cependant pas se rallier à ce point de vue. L'obligation de consultation découlant de l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données s'applique à toute mesure législative ou réglementaire relative au traitement de données, même en cas de modification limitée comme, en l'espèce, la réglementation d'un échange de données supplémentaire vers une base de données distincte et la réglementation expresse de la force probante des données accessibles au public, d'une part, et la désignation d'une instance supplémentaire (l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)), chargée d'inscrire les données à caractère personnel des associés actifs et aidants à la Banque-Carrefour des Entreprises, d'autre part. Il faut par conséquent encore recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données sur ces articles également.

2. Un certain nombre de dispositions de l'avant-projet concernent des réglementations pour lesquelles les auteurs devront vérifier si une notification à la Commission européenne est requise sur la base de l'article 108, paragraphe 3, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (ci-après : TFUE), ou si un régime de dispense est applicable, auquel cas on vérifiera si les conditions d'application de ce dernier sont respectées³.

Le cas échéant, cet aspect sera examiné plus avant dans le commentaire des articles.

3. En vertu de l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités', les réglementations de base ayant trait notamment au statut pécuniaire et au régime de pensions ne peuvent être prises sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet.

Les articles 68 à 71 de l'avant-projet relèvent de la notion de réglementation de base au sens de la loi du 19 décembre 1974⁴.

Il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que ces dispositions ont été soumises à la formalité de la négociation préalable avec les organisations syndicales.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer du bon accomplissement de cette formalité.

4. En vertu de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', sauf en cas d'urgence, le ministre de l'Emploi et du Travail ou le ministre de la Prévoyance sociale soumet à l'avis, soit du Conseil national du travail, soit du comité de gestion, tout avant-projet de loi tendant à modifier la législation qu'un organisme d'intérêt public mentionné dans la liste figurant à l'article 1^{er} de cette

³ Tel est le cas des articles 18 à 31 et 83 à 90 de l'avant-projet, par exemple.

⁴ Doivent notamment être considérées comme des réglementations de base ayant trait au statut pécuniaire et au régime des pensions les modalités de la liaison à l'indice des prix à la consommation ou à tout autre étalon (articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 29 août 1985 'déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités').

même loi est chargé d'appliquer. Si le ministre invoque l'urgence, il en informe le président du comité de gestion.

Il ne ressort pas du dossier que le régime relatif à la peine complémentaire de perte de l'avantage des réductions de cotisations ONSS, tel qu'il figure au chapitre 2 du titre 6 de l'avant-projet, a été soumis au comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale, qui serait pourtant chargé de la perception du bénéfice perdu, ni qu'il aurait été soumis au Conseil national du travail ou que le président du comité de gestion aurait été informé du fait que l'urgence aurait éventuellement été invoquée.

Les auteurs de l'avant-projet feront le nécessaire pour que cette formalité soit respectée concernant le chapitre 2 du titre 6 de l'avant-projet.

5. Si l'accomplissement de ces formalités⁵ devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

TITRE 1^{ER} – DISPOSITION GÉNÉRALE

Ce titre n'appelle aucune observation.

TITRE 2 – FINANCES

CHAPITRE 1^{ER} – MODIFICATIONS DU CODE DES DROITS ET TAXES DIVERS, RELATIVES À LA TAXE SUR L'EMBARQUEMENT DANS UN AÉRONEF ET AUX TAXES ANNUELLES SUR LES OPÉRATIONS D'ASSURANCE, SUR LES COMPTES-TITRES ET SUR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

1.1. Les articles 2 à 4 et 9, alinéas 1^{er} à 3, de l'avant-projet modifient l'article 162 du Code des droits et taxes divers (ci-après : CDTD) en ce sens que le montant de la taxe sur l'embarquement dans un aéronef est augmenté le 1^{er} janvier 2027, passant de 5 euros à 10 euros, pour un passager dont la destination est plus éloignée que 500 kilomètres à vol d'oiseau à partir de l'*Airport Reference Point* (ci-après : ARP) de l'aéroport ayant le plus grand nombre annuel de passagers dans le pays, tandis que le montant de cette taxe pour un passager dont la destination n'est pas située à plus de 500 kilomètres est adapté, passant de 10 euros à 10,5 euros le 1^{er} janvier 2028, et de 10,5 euros à 11 euros le 1^{er} janvier 2029.

⁵ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

La taxe sur l'embarquement dans un aéronef a été introduite dans l'article 162 du CDTD par l'article 32 de la loi du 28 mars 2022 'portant réduction de charges sur le travail'. À son introduction, le montant de la taxe s'élevait à 10 euros pour un passager dont la destination n'est pas située à plus de 500 kilomètres à vol d'oiseau à partir de l'ARP de l'aéroport ayant le plus grand nombre annuel de passagers dans le pays et, pour un passager dont la destination est plus éloignée que 500 kilomètres, soit à 2 euros pour une destination située dans l'Espace économique européen (ci-après : EEE), le Royaume-Uni ou la Suisse, soit à 4 euros pour une destination située en dehors de l'EEE, du Royaume-Uni ou de la Suisse.

L'article 2, a), de la loi-programme du 18 juillet 2025 a remplacé les montants de respectivement 2 euros et 4 euros par un montant de 5 euros pour un passager dont la destination est plus éloignée que 500 kilomètres. Le montant de 10 euros pour un passager dont la destination n'est pas située à plus de 500 kilomètres a été maintenu.

Le régime en projet maintient à l'article 162 du CDTD la différence entre les destinations situées ou non à plus de 500 kilomètres mais porte les montants de cette taxe à 10 euros en 2027, sans distinction en fonction de la distance de la destination. En 2028, un passager dont la destination n'est pas située à plus de 500 kilomètres paiera 50 cents de plus qu'un passager dont la destination est plus éloignée que 500 kilomètres et 1 euro de plus en 2029.

1.2. À la question de savoir pourquoi les montants de la taxe ont été portés à des niveaux presque équivalents que les destinations soient ou non situées à plus de 500 kilomètres, le délégué a répondu comme suit :

« Terzake wordt verwezen naar het arrest 165/2023 d.d. 30 november 2023 van het Grondwettelijk Hof:

'B.29.6. Uit een systemische en contextuele lezing van artikel 15 van het Verdrag van Chicago blijkt immers dat die bepaling ertoe strekt aan de verdragsluitende Staten de verplichting op te leggen om de nationale luchtvaartuigen en de buitenlandse luchtvaartuigen aan gelijke regels te onderwerpen. Het verbiedt retributies, taksen en andere verplichte heffingen die de luchtvaartuigen van de andere verdragsluitende Staten discrimineren wat betreft het tarief van de heffing.

B.29.7. Het is om discriminaties te verbieden en geen afbreuk te doen aan de mogelijkheden voor de luchtvaartmaatschappijen om met elkaar te concurreren dat artikel 15, laatste zin, van het Verdrag van Chicago verbiedt om buitenlandse luchtvaartuigen aan taksen of aan heffingen te onderwerpen die enkel worden geheven omdat zij over het grondgebied vliegen, het grondgebied binnenvliegen of eruit vertrekken. In tegenstelling tot artikel 24 van het Verdrag van Chicago, wordt bij artikel 15 van hetzelfde Verdrag geen fiscale regel ingevoerd die zich zou onderscheiden van het verbod van discriminatie. Bovendien houdt het gebruik van de term 'uniquement' in de Franse versie, van de term 'solely' in de Engelse versie, van de termen 'por el mero derecho de transito, entrada o salida' in de Spaanse versie en van de term 'tol'ko' (только) in de Russische versie in dat het de bedragen zijn die uitsluitend als inreis-, uitreis- of transitrechten worden geheven die in artikel 15, laatste zin, van het Verdrag worden bedoeld, zodat de heffingen waarmee een doel van milieubescherming wordt nagestreefd en die verband houden met de door het luchtvaartuig afgelegde afstand, niet verboden zijn, voor zover zij niet discriminerend zijn.'

De voorziene wijziging van het tarief is dan ook volledig in overeenstemming met het bovenvermelde arrest van het Grondwettelijk Hof en de jurisprudentie van het Hof van Justitie (Air Transport Association of America e.a. - grote kamer, 21 december 2011, C-366/10, ECLI:EU:C:2011:8).

Artikel 15 van het Verdrag van Chicago vereist niet dat belastingen variëren afhankelijk van de afstand van de vluchten, het vereist wel dat nationale luchtvaartuigen en de buitenlandse luchtvaartuigen aan gelijke regels worden onderworpen.

Er wordt benadrukt dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid in fiscale aangelegenheden beschikt ».

1.3. Pour les motifs exposés par la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 70.983/1/3 du 14 février 2022 ⁶ et confirmés par l'arrêt de la Cour constitutionnelle cité par le délégué, la disposition en projet semble en effet se concilier avec l'article 15 de la Convention de Chicago ⁷.

Cependant, la Cour constitutionnelle rappelle également dans ce même arrêt l'objectif de la taxe sur l'embarquement dans un aéronef :

« B.1.3. Outre son objectif budgétaire, cette taxe vise à internaliser les externalités négatives du trafic aérien, en répercutant ces coûts sur le prix payé par l'utilisateur afin de l'inciter à modifier ses comportements (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2522/001, p. 30). Les externalités négatives sont les effets négatifs de l'action d'un agent économique sur les tiers ou sur l'environnement, tels qu'en l'espèce la pollution de l'air ou les nuisances sonores. En principe, ces effets ne sont pas compensés spontanément par l'agent économique. L'internalisation consiste à intégrer ces coûts externes dans les charges de l'agent économique qui les provoque, afin qu'il en tienne compte dans ses décisions.

Le montant de la taxe est maximal lorsque la distance du vol est inférieure à 500 kilomètres, et ce, afin d'inciter les voyageurs à privilégier une alternative de transport moins polluante, telle que le train (*ibid.*, p. 34).

Ce faisant, la taxe sur l'embarquement dans un aéronef contribue à la mise en œuvre du droit à la protection d'un environnement sain, prévu à l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, ainsi qu'à la réalisation des objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, conformément à l'article 7bis de celle-ci ».

Ainsi, la taxe sur l'embarquement dans un aéronef ne poursuit pas qu'un objectif budgétaire, mais aussi un objectif environnemental. Dans le régime actuellement en vigueur, le montant de la taxe applicable aux destinations qui ne sont pas situées à plus de 500 kilomètres est donc fixé au double de celui applicable aux destinations plus éloignées que 500 kilomètres, afin d'inciter les voyageurs à privilégier une alternative de transport moins polluante, telle que le train.

Dès lors que les montants de la taxe sur l'embarquement dans un aéronef en fonction de la distance de la destination seront identiques pour l'année 2027 et pratiquement identiques par

⁶ Avis C.E. 70.983/1/3 du 14 février 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2022 'portant réduction de charges sur le travail', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2522/1, pp. 111-115, observations 13 et 14.

⁷ Avis C.E. 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 18 juillet 2025, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0909/1, p. 302.

la suite, il est recommandé de justifier le régime en projet non seulement « [p]our des raisons budgétaires », mais également de justifier dans l'exposé des motifs pourquoi l'objectif environnemental poursuivi par la différence existante en fonction de la distance de la destination semble être abandonné.

2. Les articles 7 et 8 de l'avant-projet, respectivement, complètent la base imposable de la taxe annuelle sur les établissements de crédit (article 201¹¹, en projet, du CDTD) et augmentent son taux (article 201¹², en projet, du CDTD).

En ce qui concerne l'adaptation de la base imposable, l'exposé des motifs indique notamment ce qui suit :

« Outre l'octroi de prêts directs pour le financement de grands projets (> 25 millions d'euros), la BEI prête également de l'argent à des banques commerciales qui, à leur tour, accordent des prêts pour des projets de moindre envergure dans le cadre de PME, à savoir les prêts intermédiés dans le cadre desquels la BEI prête à une banque commerciale, qui est chargée de distribuer les fonds de la BEI à des bénéficiaires bien définis sur base de thèmes prédéfinis. [...]

[...]

Il convient de préciser que ce financement est utilisé par un nombre restreint d'établissements bancaires et de manière inégale. Certaines banques sont donc plus lourdement impactées, ce qui soulève une question d'équité fiscale ».

À la question de savoir quels établissements de crédit sont visés précisément par les dispositions en projet, le délégué a répondu comme suit :

« De FOD Financiën beschikt niet zelf over een exhaustieve lijst van de banken die lenen bij de EIB.

Er zijn wel persberichten verschenen waarbij banken aangaven dat zij gebruik maken van deze leningen en op de website van de EIB kan ook informatie worden gevonden (<https://www.eib.org/en/projects/loans/index.htm?q=&sortColumn=loanParts.loanPartStatus.statusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&la=EN&deLa=EN&loanPartYearFrom=2022&orLoanPartYearFrom=true&loanPartYearTo=2026&orLoanPartYearTo=true&orCountries.region=true&countries=BE&orCountries=true§ors=9900&orSectors=true>)

Volgend overzicht kan worden gevonden:

(...)

Uit dit overzicht kan worden opgemaakt dat tussen de piek in oktober 2016 en de situatie in maart 2025 het volume van EIB-leningen die door banken werden verstrekt een structurele neerwaartse trend vertoonde, wat resulteerde in een daling van 80% in het volume van EIB-leningen in deze periode, hoewel het gebruik van dergelijke leningen gepland is om de economie te stimuleren. Het is daarom geen selectieve maatregel om de bankensector of in het bijzonder enkele van haar spelers te ondersteunen, maar een maatregel om de economie te ondersteunen, in lijn met de logica van het bestaan van de EIB.

Dit wordt overigens eveneens vermeld in de Memorie van Toelichting in de volgende passage:

‘In tegenstelling tot interbancaire schulden verhogen schulden tegenover de EIB de fiscale druk voor instellingen die hiervan gebruikmaken. Sinds de invoering van de geharmoniseerde bankentaks in 2016 worden de schulden die Belgische banken aangaan bij de Europese Investeringsbank (EIB) immers opgenomen in de belastbare basis van deze taks, onder de rubriek ‘Schulden tegenover cliënten’ (lijn 229, kolom 05 van Schema A). Dit is het gevolg van de richtlijnen van Eurostat, die de EIB beschouwt als een ‘andere financiële tussenpersoon’ en niet als een bank.’

Er wordt benadrukt dat de bovenvermelde financiering open staat voor alle financiële instellingen. Uit de bovenvermelde lijst blijkt echter dat in de praktijk slechts enkele banken gebruik maken van deze financiering.

Het verwijderen van deze leningen uit de belastbare basis voor de Jaarlijkse Taks op de Kredietinstellingen moet kredietinstellingen aanmoedigen om meer gebruik te maken van deze financieringsmethode en om deze middelen ter beschikking te stellen van KMO's.

De Memorie van Toelichting kan dan ook in deze zin worden genuanceerd en aangepast ».

Il est en effet recommandé d'inclure des informations supplémentaires dans l'exposé des motifs afin de justifier aussi le régime en projet au regard du principe d'égalité.

CHAPITRE 2 – MODIFICATIONS RELATIVES AUX IMPÔTS SUR LES REVENUS

SECTION 1^{RE} – LIMITATION DE L'ÉVALUATION FORFAITAIRE DES FRAIS DÉDUCTIBLES DU REVENU BRUT DE DROITS D'AUTEUR

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Selon l'article 17, § 1^{er}, 3^o et 5^o, du Code des impôts sur les revenus (ci-après : CIR 92), sont imposables au titre de revenus mobiliers respectivement « les revenus non visés au 5^o de la location, de l'affermage, de l'usage et de la concession de biens mobiliers » et « les revenus :

- qui résultent de la cession ou de l'octroi d'une licence par le titulaire originaire, ses héritiers ou légataires, de droits d'auteur et de droits voisins, ainsi que des licences légales et obligatoires organisées par la loi, visés au livre XI, titre 5, du Code de droit économique ou par des dispositions analogues de droit étranger ;

- qui se rapportent à des œuvres littéraires ou artistiques originales visées à l'article XI.165 du Code de droit économique ou à des prestations d'artistes-interprètes ou exécutants visées à l'article XI.205 du même Code ;

- en vue de l'exploitation ou de l'utilisation effective, sauf en cas d'évènement indépendant de la volonté des parties contractantes, de ces droits, conformément aux usages honnêtes de la profession, par le cessionnaire, le détenteur de la licence ou un tiers ;

- à condition que le titulaire originaire des droits précité détienne une attestation du travail des arts visée à l'article 7 de la loi du 16 décembre 2022 portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts, ou dans des dispositions analogues ou ayant des effets équivalents prises par un autre État membre de l'Espace économique européen ; ou

- à défaut, que dans le cadre de la cession ou de l'octroi d'une licence conformément aux trois premiers tirets, le titulaire des droits cède ou octroie en licence ces droits à un tiers aux fins de communication au public, d'exécution ou de représentation publique, ou de reproduction ;

ainsi que les revenus susvisés qui sont recueillis par le titulaire des droits susvisé par l'intermédiaire d'un organisme de gestion visé à l'article I.16, § 1^{er}, 4^o à 6^o, du Code de droit économique ».

L'article 37, alinéas 1^{er} à 3, du CIR 92 prévoit la possibilité, sous certaines conditions, de requalifier les rémunérations pour les cessions ou octrois de licences des droits d'auteurs et des droits voisins en revenus professionnels ⁸.

L'article 22, § 3, du CIR 92 règle comme suit la détermination du revenu net des revenus mobiliers : « Sans préjudice des dispositions du § 2 ^[9], le revenu net de la location, de l'affermage, de l'usage, de la concession de tous biens mobiliers visés à l'article 17, § 1^{er}, 3^o, et de la cession ou de l'octroi d'une licence de droits d'auteur et de droits voisins, ainsi que des licences légales et obligatoires organisées par la loi, visés à l'article 17, § 1^{er}, 5^o, s'entend du montant brut diminué des frais exposés en vue d'acquérir ou de conserver ces revenus ; à défaut d'éléments probants, ces frais sont évalués forfaitairement suivant des pourcentages fixés par le Roi ». Les articles 3 à 5 de l'arrêté royal du 27 août 1993 'd'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992' (ci-après : AR/CIR 92) fixent cette déduction forfaitaire des frais. Plus précisément, le pourcentage de la déduction forfaitaire des frais est fixé à 15 % du montant brut pour les revenus provenant de la location, de l'affermage, de l'usage et de la concession de biens mobiliers et de droits d'auteur (article 3 de l'AR/CIR 92), ainsi qu'à 50 % de la première tranche de 10.000 euros et à 25 % de la tranche de 10.000 euros à 20.000 euros s'il s'agit de droits d'auteur (article 4, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'AR/CIR 92).

Aux termes des articles 3, alinéa 2, et 4, alinéa 4, en projet, de l'AR/CIR 92 (articles 10 et 11 de l'avant-projet), en cas de revenus provenant de droits d'auteur et de droits voisins, visés à l'article 17, § 1^{er}, 3^o ou 5^o, du CIR 1992, la déduction forfaitaire des frais précitée est applicable seulement aux revenus provenant d'activités pour lesquelles le contribuable détient une attestation du travail des arts conformément à l'article 7 de la loi du 16 décembre 2022 'portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts' ou à l'article 12 (et non dans le texte français: 17), § 8, de l'arrêté royal du 13 mars 2023

⁸ Le régime fiscal dit des droits d'auteurs a été profondément remanié par les articles 100 à 109 de la loi-programme du 26 décembre 2022. Voir l'avis C.E. 72.474/1-2-3-4 du 10 novembre 2022 sur un avant-projet devenu cette loi-programme, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3015/1, pp. 292-296. Voir aussi GEIREGAT S. et VANDENBOSSCHE G., « Hervorming fiscaal regime auteursrechten en naburige rechten: een hobbelijke weg back to its roots? Artikelen 100 t.e.m. 109 Programmawet 26 december 2022 intellectueelrechtelijk en fiscaal ontleed », *AFT* 2023, pp. 6-67.

⁹ L'article 22, § 2, du CIR 92, s'énonce comme suit : « Les intérêts de dettes contractées en vue d'acquérir ou de conserver des revenus de capitaux et biens mobiliers ne sont pas déductibles ».

‘relatif au fonctionnement de la Commission du travail des arts, aux critères et à la procédure de reconnaissance des fédérations des arts et à l’amélioration de la protection sociale des travailleurs des arts’, ou en vertu de dispositions similaires ou produisant des effets similaires, adoptées par un autre État membre de l’EEE. Les attestations telles qu’elles sont visées par l’article 17 de l’arrêté royal du 13 mars 2023 (attestation du travail des arts « débutant ») sont expressément exclues du champ d’application.

2.1. À la question de savoir ce qu’il y a lieu d’entendre précisément dans le régime en projet par le segment de phrase « activités pour lesquelles le contribuable détient [...] une attestation du travail des arts », le délégué a répondu comme suit :

« Hiermee wordt bedoeld dat de belastingplichtige over een kunstwerkattest moet beschikken en dat vervolgens de forfaitaire kostenafrek enkel nog van toepassing zal zijn voor de inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten met betrekking tot de activiteiten waarvoor een kunstwerkattest verkregen is. Indien de belastingplichtige ook nog inkomsten uit auteursrechten ontvangen zou hebben met betrekking tot activiteiten die niet gedekt worden door het kunstwerkattest waarover hij beschikt, dan zal de forfaitaire kostenafrek daar niet op van toepassing zijn.

In artikel 17*sexies*, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, staan de verschillende domeinen opgenomen waarin de artistieke activiteiten moeten plaatsvinden. Het betreft de audiovisuele en beeldende kunsten, de muziek, de literatuur, het spektakel, het theater, de choreografie en het stripverhaal ».

2.2. L’exposé des motifs fait mention des motifs suivants sous-tendant la limitation du champ d’application de la déduction forfaitaire des frais pour les revenus provenant de droits d’auteur et de droits voisins aux « revenus provenant d’activités pour lesquelles le contribuable détient [...] une attestation du travail des arts » :

« L’application de la déduction forfaitaire des frais est limitée aux artistes titulaires d’une attestation du travail des arts de type ‘plus’ et n’est, par conséquent, pas accessible aux détenteurs d’une attestation du travail des arts de type ‘starter’.

L’attestation du travail des arts de type ‘plus’ est en effet subordonnée à l’exigence de revenus substantiels issus d’activités artistiques, exigence qui ne s’applique pas à l’attestation de type ‘starter’.

Pour les contribuables qui ne disposent pas d’une attestation du travail des arts, ainsi que pour les activités non reconnues de ceux qui en disposent, les revenus provenant des droits d’auteur ne pourront donc plus être réduits par une déduction forfaitaire de frais. Bien entendu, les contribuables conservent la possibilité, sur la base de l’article 22, § 3, CIR 92, de prouver leurs frais professionnels réels et de les déduire de leur revenu brut provenant des droits d’auteur.

La possession d’une attestation du travail des arts procure aux artistes plusieurs avantages en matière de sécurité sociale, notamment l’accès à l’allocation du travail des arts. Comparée à l’allocation de chômage standard, les conditions pour cumuler l’allocation du travail des arts avec des revenus professionnels sont moins strictes. Ainsi, un plafond de 11.060,40 euros par an (montant applicable à partir du 1^{er} février 2025) s’applique aux revenus nets non soumis à la sécurité sociale des travailleurs, tels que les droits d’auteur, avant que l’allocation du travail des arts ne soit réduite.

Le fait de ne plus autoriser la déduction forfaitaire des frais sur les revenus provenant des droits d'auteur aurait pour les artistes un impact négatif supplémentaire sur le montant éventuel de leur allocation du travail des arts. Si les frais professionnels réels sont inférieurs au montant de la déduction forfaitaire, les revenus nets issus des droits d'auteur seront en effet plus élevés et, par conséquent, le plafond mentionné ci-dessus sera dépassé plus rapidement. Pour éviter cela, il a été décidé de maintenir l'application des régimes forfaitaires pour les droits d'auteur aux détenteurs d'une attestation du travail des arts.

La déduction forfaitaire des frais est exclue pour les artistes titulaires d'une attestation de type starter.

En outre, le régime des droits d'auteur a été conçu à l'origine en tenant compte de la situation particulière des artistes. Leurs revenus se caractérisent en effet par un caractère fortement incertain et fluctuant, alternant des périodes de revenus élevés avec des périodes de revenus limités, voire inexistantes.

Par ailleurs, les frais professionnels forfaitaires s'appliquent principalement dans les tranches de revenus les plus basses. Contrairement à d'autres catégories de bénéficiaires de droits d'auteur, tels que les spécialistes en informatique ou les journalistes, les artistes disposent généralement de revenus plus limités, tout en supportant des frais professionnels relativement plus élevés. Le forfait de frais correspond dès lors davantage à la réalité économique de l'exercice de leur activité professionnelle.

Compte tenu de ces revenus plus limités, qui sont versés de manière plus irrégulière, il est en outre moins indiqué d'exiger la conservation systématique de l'ensemble des pièces justificatives relatives aux frais réels. Un régime forfaitaire se révèle, à cet égard, plus pratique et contribue à la simplification administrative recherchée.

Enfin, pour d'autres catégories professionnelles, la rémunération issue des droits d'auteur constitue souvent un revenu complémentaire s'ajoutant à un revenu professionnel principal pour lequel des frais professionnels forfaitaires ou réels ont déjà été déduits. Dans de tels cas, l'application d'un forfait de frais supplémentaire pourrait conduire à une double déduction des frais. Ce risque est nettement moins présent pour les artistes en possession d'une attestation du travail des arts plus, dans la mesure où ceux-ci ne perçoivent généralement pas d'autres revenus professionnels pour lesquels des frais professionnels sont déjà pris en compte ».

3. La justification du régime en projet donnée dans l'exposé des motifs soulève la question de sa compatibilité au regard du principe constitutionnel d'égalité en matière fiscale.

3.1. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement n'est compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ¹⁰. L'article 172 de la Constitution confirme l'applicabilité des règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) en matière d'impôts. Cette disposition

¹⁰ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

constitue en effet une précision ou une application particulière du principe d'égalité formulé à l'article 10 de la Constitution.

La Cour constitutionnelle accorde à cet égard un pouvoir d'appréciation étendu au législateur fiscal. Elle considère ainsi ce qui suit :

« En matière fiscale, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. Tel est notamment le cas lorsqu'il détermine les redevables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôts qu'il prévoit. Dans cette matière, la Cour ne peut censurer les choix politiques du législateur et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou sont déraisonnables ». ¹¹

3.2. Invité à préciser comment le dispositif en projet peut être justifié au regard du principe constitutionnel d'égalité, le délégué a répondu ce qui suit :

« Kunstenaars bevinden zich vaak in een specifieke financiële en administratieve situatie die verschilt van andere beroepsgroepen die auteursrechten ontvangen. Zo zullen zij in verhouding tot deze andere groepen over het algemeen meer beroepskosten hebben en zijn de inkomsten die daaruit voortvloeien onzekerder en tevens ongelijker gespreid over vaak meerdere jaren heen. Dit zorgt er niet alleen voor dat de forfaitaire kostenafrek voor kunstenaars een realistische weerspiegeling vormt van hun werkelijke beroepskosten. Doordat zij echter ook vaker 'piekinkomsten' hebben met uitbetalingen die betrekking hebben op een werkzaamheid van meerdere jaren, is het voor hen in praktijk ook veel moeilijker en een grotere administratieve last om hun werkelijke beroepskosten te bewijzen. Een forfaitaire kostenregeling biedt in dat geval een praktisch en administratief vereenvoudigd alternatief.

Zoals verder in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt, komt bij andere beroepsgroepen de vergoeding voor auteursrechten vaak bovenop een reeds bestaand beroepsinkomen waarvoor al een forfaitaire kostenafrek werd toegepast. Vaak ligt de activiteit waarvoor dit andere beroepsinkomen wordt toegekend in het verlengde van de activiteit waarvoor de auteursrechten zijn toegekend. In dat geval zou een bijkomend kostenforfait kunnen neerkomen op een dubbele kostenafrek. Bij kunstenaars doet deze situatie zich veel minder voor, omdat zij meestal geen andere beroepsinkomsten uit kunstwerkzaamheden hebben waarop reeds beroepskosten in mindering zijn gebracht.

De regering is dan ook van mening dat de situaties van het bepalen van de netto-inkomsten uit auteursrechten voor kunstenaars enerzijds en voor overige beroepsgroepen anderzijds voldoende onderscheidend zijn opdat het respectievelijk wel en niet aanspraak kunnen maken op de forfaitaire kostenafrek in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel ».

3.3. Au regard du principe constitutionnel d'égalité se pose la question de l'adéquation de la motivation pour les différences de traitement suivantes. Tout d'abord, dans le cadre de l'application du forfait de frais, il existe une différence de traitement entre, d'une part, les contribuables qui détiennent une attestation du travail des arts et perçoivent des revenus provenant de droits d'auteur et de droits voisins et, d'autre part, les contribuables qui ne détiennent pas une telle attestation du travail des arts alors qu'ils perçoivent également des revenus provenant de droits d'auteur et de droits voisins au sens de l'article 17, § 1^{er}, 5^o, du CIR 92. Ensuite, il existe une différence de traitement entre les contribuables qui sont artistes et détiennent soit une attestation

¹¹ C.C., 13 mars 2025, n° 42/2025, B.5.

du travail des arts ordinaire, soit une attestation du travail des arts « plus », et les contribuables qui détiennent une attestation du travail des arts « débutant ».

3.3.1. La première différence de traitement est justifiée dans l'exposé des motifs et par le délégué par le fait que les revenus des « artistes » « se caractérisent en effet par un caractère fortement incertain et fluctuant, alternant des périodes de revenus élevés avec des périodes de revenus limités, voire inexistants. [...] *Contrairement à d'autres catégories de bénéficiaires de droits d'auteur*, tels que les spécialistes en informatique ou les journalistes, les artistes disposent *généralement* de revenus plus limités, tout en supportant des frais professionnels *relativement plus élevés* ^[12]. Le forfait de frais *correspond* dès lors *d'avantage* ^[13] à la réalité économique de l'exercice de leur activité professionnelle ». En outre, « pour *d'autres catégories professionnelles*, la rémunération issue des droits d'auteur constitue souvent un revenu complémentaire s'ajoutant à un revenu professionnel principal pour lequel des frais professionnels forfaitaires ou réels ont déjà été déduits. Dans de tels cas, l'application d'un forfait de frais supplémentaire pourrait conduire à une double déduction des frais ». Il est seulement ajouté spécifiquement que « *[c]e risque est nettement moins présent* pour les artistes en possession d'une attestation du travail des arts plus, dans la mesure où ceux-ci ne perçoivent *généralement* ^[14] pas d'autres revenus professionnels pour lesquels des frais professionnels sont déjà pris en compte ».

On aperçoit mal pourquoi une motivation formulée de manière aussi générale ne serait pertinente que pour les contribuables qui détiennent une attestation du travail des arts et perçoivent des revenus provenant d'activités pour lesquelles ils détiennent une telle attestation du travail des arts, et ne vaudrait pas pour les contribuables qui ne détiennent pas d'attestation du travail des arts mais perçoivent tout autant des revenus incertains, fluctuants et limités provenant de droits d'auteur et de droits voisins visés à l'article 17, § 1^{er}, 5^o, du CIR 92.

Par ailleurs, la motivation précitée semble rédigée de manière très vague et plutôt fondée sur des hypothèses, et en l'absence de bases chiffrées – qu'il serait dès lors préférable de faire figurer dans l'exposé des motifs –, le Conseil d'État ne dispose pas des éléments de fait nécessaires lui permettant de juger la pertinence de cette justification.

Mieux vaudrait donc que les auteurs de l'avant-projet, à la lumière du principe d'égalité en matière fiscale, complètent la motivation dans l'exposé des motifs par des motifs étayés, pertinents et adéquats pour justifier la différence de traitement en matière de déduction forfaitaire des frais entre les contribuables qui détiennent une attestation du travail des arts et ceux qui n'en détiennent pas, alors que les deux catégories perçoivent des revenus provenant de droits d'auteur et de droits voisins au sens de l'article 17, § 1^{er}, 5^o, du CIR 92.

3.3.2. En deuxième lieu, le régime en projet emporte une différence de traitement entre les contribuables qui sont artistes et détiennent soit une attestation du travail des arts ordinaire, soit une attestation du travail des arts « plus », et les contribuables qui détiennent une attestation du travail des arts « débutant ».

¹² Selon les explications du délégué, « *over het algemeen meer beroepskosten* ».

¹³ Selon les explications du délégué, « *een realistische weerspiegeling vormt van hun werkelijke beroepskosten* ».

¹⁴ Selon les explications du délégué, « *meestal* ».

Interrogé sur la justification, au regard du principe constitutionnel d'égalité, de la différence de traitement précitée, le délégué a répondu ce qui suit :

« Voor het bekomen van zowel het gewoon kunstwerkattest als het kunstwerkattest 'plus' moet het artistieke en professionele karakter van de activiteit kunnen worden aangetoond. Deze twee kunstwerkattesten, het gewone en het plus attest, zijn beiden geldig voor een periode van 5 jaar en zijn bovendien hernieuwbaar.

Het kunstwerkattest starter waarvoor soepelere voorwaarden gelden, is daarentegen een instapregeling die slechts drie jaar geldig is en die niet hernieuwbaar is ».

La réponse sommaire du délégué, qui implique que des conditions plus souples s'appliquent à l'attestation du travail des arts « débutant » et que la durée de validité de cette attestation n'est que de trois ans et n'est pas renouvelable, ne constitue en tout cas pas une justification adéquate pour la différence de traitement précitée en vue du maintien ou non de la déduction forfaitaire des frais.

Les articles 3, alinéa 2, et 4, alinéa 4, en projet, font référence à l'article 7 de la loi du 16 décembre 2022, qui règle l'attestation du travail des arts ordinaire. Conformément à l'article 7, § 7, alinéa 2, de cette loi, le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions, les modalités et les délais de délivrance de l'attestation du travail des arts ¹⁵. Il peut prévoir des conditions et modalités dérogatoires pour les débutants ou pour les personnes qui démontrent un revenu minimum perçu au cours d'une certaine période. Ainsi, l'article 12, § 8, de l'arrêté royal du 13 mars 2023, auquel le régime en projet fait également référence, règle l'attestation du travail des arts « plus » et l'article 17 de ce même arrêté règle l'attestation du travail des arts « débutant », qui est exclue du régime en projet. La déduction forfaitaire des frais s'applique également aux revenus provenant d'activités pour lesquelles le contribuable détient une attestation du travail des arts visée par des dispositions similaires ou produisant des effets similaires, adoptées par un autre État membre de l'EEE.

Ce champ d'application est en premier lieu confirmé comme suit dans l'exposé des motifs : « [l']application de la déduction forfaitaire des frais est limitée aux artistes titulaires d'une attestation du travail des arts de type 'plus'^[16] et n'est, par conséquent, pas accessible aux détenteurs d'une attestation du travail des arts de type 'starter'. L'attestation du travail des arts de type 'plus' est en effet subordonnée à l'exigence de revenus substantiels issus d'activités artistiques, exigence qui ne s'applique pas à l'attestation de type 'starter' ».

Dans un second temps, le champ d'application est toutefois motivé comme suit : « [l]e fait de ne plus autoriser la déduction forfaitaire des frais sur les revenus provenant des droits d'auteur aurait pour les artistes un impact négatif supplémentaire sur le montant éventuel de leur allocation du travail des arts. [...] Pour éviter cela, il a été décidé de maintenir l'application des régimes forfaitaires pour les droits d'auteur aux détenteurs d'une attestation du travail des arts ».

¹⁵ Ces modalités figurent à l'article 12, §§ 1^{er} à 7, de l'arrêté royal du 13 mars 2023. Il est conseillé de le préciser dans l'exposé des motifs.

¹⁶ Le texte français ne fait pas mention ici d'une attestation du travail des arts ordinaire. Les auteurs du projet doivent vérifier la concordance entre les textes néerlandais et français.

En combinaison avec le champ d'application tel qu'il figure dans le texte du régime en projet, il pourrait se déduire de cette dernière motivation que les personnes qui détiennent une attestation du travail des arts ordinaire ou une attestation du travail des arts « plus » ont droit à une allocation du travail des arts (et ont donc tout intérêt à conserver la déduction forfaitaire des frais afin de ne pas perdre leur allocation du travail des arts), et que celles qui détiennent une attestation du travail des arts « débutant » n'auraient pas droit à une allocation du travail des arts (et, pour ce motif, n'auraient donc pas besoin que soit conservée la déduction forfaitaire des frais). Or, (seuls) les titulaires d'une attestation du travail des arts « plus » et d'une attestation du travail des arts « débutant » ont droit à une allocation du travail des arts, les personnes qui détiennent uniquement une attestation du travail des arts ordinaire n'y ayant pas droit. Cela ressort de l'article 17, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 mars 2023, lu en combinaison avec l'article 27, 23°, et le chapitre XII du titre II de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'.

La motivation du maintien de la déduction forfaitaire des frais au regard de l'allocation du travail des arts est par conséquent (outre pour les titulaires d'une attestation du travail des arts « plus ») bel et bien pertinente pour les titulaires d'une attestation du travail des arts « débutant », qui sont toutefois exclus du champ d'application du régime en projet, mais ne l'est pas pour les titulaires d'une attestation du travail des arts ordinaire, auxquels le régime en projet s'applique cependant effectivement.

Par ailleurs, l'exposé des motifs se contente à plusieurs reprises de renvoyer à la pertinence du régime en projet pour les titulaires d'une attestation du travail des arts « plus », sans qu'il apparaisse clairement si le raisonnement concerné vaut également pour les titulaires d'une attestation du travail des arts ordinaire ¹⁷.

Eu égard à ce qui précède, les auteurs de l'avant-projet seraient dès lors bien avisés, au regard du principe constitutionnel d'égalité, d'éliminer la confusion et l'imprécision qui subsistent dans l'exposé des motifs quant au champ d'application du régime en projet pour les titulaires des différentes attestations du travail des arts, et de compléter cet exposé des motifs par une justification adéquate du maintien de la déduction forfaitaire des frais en faveur des titulaires des attestations du travail des arts visées par le régime en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 10 et 11

1. Interrogé sur la portée exacte du segment de phrase « [...] la déduction forfaitaire mentionnée à l'alinéa 1^{er} [...] ne s'applique pas aux attestations telles que visées par l'article 17 de l'arrêté royal précité » et du segment de phrase « [l]e forfait mentionné à l'alinéa 1^{er}, 1°, [...] ne

¹⁷ Par exemple : « Ce risque est nettement moins présent pour les artistes en possession d'une attestation du travail des arts plus, dans la mesure où ceux-ci ne perçoivent généralement pas d'autres revenus professionnels pour lesquels des frais professionnels sont déjà pris en compte » et « Les revenus provenant des droits d'auteur visés par la présente mesure concernent à la fois ceux qui relèvent de l'article 17, § 1^{er}, 5°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92), ainsi que la catégorie résiduelle qui relève de l'article 17, § 1^{er}, 3°, CIR 92. La déduction forfaitaire de 15 p.c., visée à l'article 3 de l'AR/CIR 92, ne s'appliquera, dans le cas des revenus provenant des droits d'auteur visés à l'article 17, § 1^{er}, 3°, CIR 92, que si le contribuable dispose d'une attestation du travail des arts plus ».

s'applique pas aux attestations telles que visées par l'article 17 de l'arrêté royal précité », figurant respectivement à l'article 3, alinéa 2, en projet, et à l'article 4, alinéa 4, en projet, de l'AR/CIR 92, le délégué a répondu ce qui suit :

« Hiermee wordt bedoeld dat het om een gewoon kunstwerkattest of een kunstwerkattest 'plus' moet gaan. Een kunstwerkattest 'starter' is niet voldoende om aanspraak te kunnen maken op de forfaitaire kostenafrek ».

On écrira dans les dispositions en projet « [...] et ne s'applique pas *aux revenus provenant d'activités pour lesquelles le contribuable détient une attestation du travail des arts* visée à l'article 17 de l'arrêté royal précité ».

2. Interrogé sur le point de savoir à quel moment ou pendant quelle période le contribuable doit détenir l'attestation du travail des arts requise, le délégué a répondu ce qui suit :

« De belastingplichtige dient over het vereiste kunstwerkattest te beschikken op de datum van verkrijging van de inkomsten ».

Dans un souci de clarté, il est recommandé de préciser, à l'article 3, alinéa 2, en projet, de l'AR/CIR 92, que le contribuable doit détenir l'attestation du travail des arts requise à la date d'obtention des revenus visés.

Article 12

1. Selon l'article 12 de l'avant-projet, « [l]a présente section entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026 et est applicable aux revenus payés ou attribués à partir du 1^{er} janvier 2026 ».

Interrogé sur la manière dont une retenue correcte du précompte mobilier peut être appliquée aux revenus provenant de droits d'auteur et de droits voisins déjà payés ou attribués à partir du 1^{er} janvier 2026, préalablement à la publication de la loi à adopter au Moniteur belge, le délégué a répondu comme suit :

« Voor de toepassing van de roerende voorheffing zullen de gewijzigde bepalingen pas in werking treden op de tiende dag na bekendmaking van deze wet. Aangezien inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten overeenkomstig artikel 313, eerste lid, WIB 92 in alle geval opgenomen moeten worden in de aangifte personenbelasting zal er sowieso geen verschil zijn bij de definitieve belasting in de personenbelasting, na verrekening van de roerende voorheffing, tussen de inkomsten betaald of toegekend voor de tiende dag na bekendmaking en deze betaald of toegekend vanaf de tiende dag na bekendmaking van de wet. Er zal nog een bepaling worden toegevoegd in het artikel met de inwerkingtreding om dit te verduidelijken ».

Il peut se déduire de la réponse du délégué que, spécifiquement pour la retenue du précompte mobilier, l'entrée en vigueur de la loi à adopter sera adaptée en ce sens que les modifications ne s'appliqueront qu'aux revenus provenant de droits d'auteur et de droits voisins qui sont attribués ou payés à partir du dixième jour suivant leur publication au Moniteur belge. On peut se rallier à cette proposition du délégué.

2. À l'article 12 de l'avant-projet, on écrira « produit ses effets le » et non « entre en vigueur le »¹⁸.

SECTION 2 – RÉSERVE DE LIQUIDATION ET VVPRbis

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Les articles 13 à 17 de l'avant-projet visent à adapter le traitement fiscal des dividendes distribués provenant de réserves de liquidation et dans le cadre du régime VVPRbis¹⁹.

Les dividendes distribués provenant des réserves de liquidation constituées au 31 décembre 2025 sont, en vertu du régime actuellement en vigueur prévu aux articles 171, 3^osepties, a), et 269, § 1^{er}, 8^o, a), du CIR 92, imposables au taux de 5 %, de 6,5 % ou de 20 %, selon que les réserves de liquidation sont, respectivement, conservées pendant au moins cinq ans, pendant une période comprise entre trois et cinq ans ou pendant moins de trois ans, à compter du dernier jour de la période imposable de la constitution. Le régime en projet a pour effet de soumettre ces dividendes à un taux majoré, à savoir qu'ils sont imposables à un taux de 9,8 % ou de 30 %²⁰, selon que les réserves de liquidation sont ou non conservées pendant au moins trois ans, à compter du dernier jour de la période imposable de la constitution (articles 14, 2^o à 4^o, et 15, 1^o à 3^o, de l'avant-projet).

Les dividendes distribués provenant des réserves de liquidation constituées à une date ultérieure au 31 décembre 2025 sont, en vertu du régime actuellement en vigueur prévu aux articles 171, 3^osepties, b), et 269, § 1^{er}, 8^o, b), du CIR 92, imposables au taux de 6,5 % ou de 30 %, selon que les réserves de liquidation sont conservées ou non pendant au moins trois ans, à compter du dernier jour de la période imposable de la constitution. Le régime en projet implique que de tels dividendes provenant de réserves de liquidation qui sont conservées pendant au moins trois ans, à compter du dernier jour de la période imposable de la constitution, sont soumis à un taux majoré, c'est-à-dire qu'ils sont imposables à un taux de 9,8 % (articles 14, 2^o à 4^o, et 15, 1^o à 3^o, de l'avant-projet).

Selon l'article 17, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, les dispositions concernées entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2026 et sont applicables aux dividendes attribués ou mis en paiement à partir de cette même date.

2. Le régime en projet soulève des questions au regard du principe de confiance.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que le législateur dispose ainsi, en matière fiscale, d'une large marge d'appréciation, également lorsqu'il décide de mettre un terme à un avantage fiscal, et apprécie si cette suppression nécessite l'aménagement d'un régime transitoire. Il est toutefois porté une atteinte excessive au principe de confiance lorsque les attentes

¹⁸ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, p. 170, formule F 4-5-1-3 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be).

¹⁹ Abréviation de « verlaagde voorheffing / précompte réduit »bis.

²⁰ Article 269, § 1^{er}, 1^o, du CIR 92.

légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sont méconnues sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire ²¹.

2.1. À la question de savoir si le régime en projet ne porte pas atteinte aux attentes légitimes des contribuables qui, avant la publication de la loi à adopter au Moniteur belge, ont constitué des réserves de liquidation au 31 décembre 2025, pour lesquelles ils pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que le régime actuellement en vigueur, inscrit aux articles 171, 3^osepties, a), et 269, § 1^{er}, 8^o, a), du CIR 92, serait encore applicable, le délégué a répondu ce qui suit :

« De verschillende maatregelen opgenomen in dit ontwerp van programmawet zijn al uitvoerig besproken in de media. De jaarlijkse algemene vergadering met betrekking tot boekjaren die afsluiten op 31 december vinden doorgaans ook maar in mei van het daaropvolgende jaar plaats. Belastingplichtigen zullen de beslissing over het al dan niet aanleggen van een liquidatiereserve op datum van 31 december 2025 dus wel degelijk kunnen nemen met de kennis van de wijzigende tarieven ».

Au vu de la réponse du délégué, les auteurs de l'avant-projet considèrent que la loi à adopter sera publiée en temps utile, à savoir avant la date à laquelle l'assemblée générale annuelle d'une société statue sur les comptes annuels de l'exercice comptable se clôturant le 31 décembre 2025, et donc sur la constitution éventuelle de réserves de liquidation à cette date. Selon l'article 3:1, § 1^{er}, alinéa 2, du Code des sociétés et des associations du 23 mars 2019, les comptes annuels doivent être soumis à l'approbation des associés réunis en assemblée ou de l'assemblée générale maximum dans les six mois de la clôture de l'exercice. Il n'est cependant pas exclu que l'assemblée générale annuelle se tienne dans un délai tellement court après la clôture de l'exercice le 31 décembre 2025 qu'elle aurait par conséquent lieu avant la date de publication de la loi à adopter.

Il est dès lors recommandé de mettre en place un régime transitoire pour le régime en projet en matière de dividendes distribués provenant de réserves de liquidation, ou à tout le moins, de compléter l'exposé des motifs par une justification adéquate de l'absence d'un tel régime transitoire.

2.2. À la question de savoir si le régime en projet ne porte pas, en outre, atteinte aux attentes légitimes des contribuables qui, avant la publication de la loi à adopter, ont constitué des réserves de liquidation à une date à partir du 1^{er} janvier 2026, pour lesquelles ils pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que le régime actuellement en vigueur, tel qu'il est prévu aux articles 171, 3^osepties, b), et 269, § 1^{er}, 8^o, b), du CIR 92, serait encore applicable, le délégué a donné la même réponse que celle figurant à l'observation 2.1 ci-dessus, à cette différence qu'il s'agit en l'occurrence d'exercices comptables encore en cours et dont l'assemblée générale annuelle se tiendra à une date encore ultérieure.

Il n'est toutefois pas exclu, dans ce cas également, qu'une société dont l'exercice comptable ne coïncide pas avec l'année civile ait une date de clôture située au début de l'année 2026 et tienne son assemblée générale annuelle dans un délai à ce point court après cette

²¹ C.C., 8 mai 2013, n° 63/2013 ; C.C., 30 janvier 2025, n° 8/2025.

date de clôture que celle-ci aurait lieu avant la date de publication de la loi à adopter au Moniteur belge.

Dans le cas du régime en projet en matière de dividendes distribués provenant de réserves de liquidation qui sont conservées pendant au moins trois ans également, il est recommandé de prévoir un régime transitoire, ou à tout le moins de compléter l'exposé des motifs par une justification adéquate de l'absence d'un tel régime transitoire.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 13

1. Interrogé sur la portée exacte du segment de phrase « les mêmes activités ou des activités similaires [...] que celle qui a distribué les dividendes » à l'article 21, alinéa 1^{er}, 11^o, alinéa 2, en projet, du CIR 92, le délégué a donné l'exemple suivant :

« Dit is een feitelijke beoordeling.

Zoals het voorbeeld vermeld in de Memorie van Toelichting, waarbij een arts nog steeds dezelfde praktijk uitoefent met hetzelfde RIZIV-nummer, is dit duidelijk.

Een CEO die CEO wordt bij een ander bedrijf oefent eveneens gelijkaardige activiteiten uit. Moest hij een andere leidinggevende functie uitoefenen zal dit eveneens als een gelijkaardige activiteit worden beschouwd.

Stel dat deze CEO een totaal ander pad zou opgaan en bijvoorbeeld een winkel zou openen, dan is dit bezwaarlijk als 'dezelfde of gelijkaardige activiteit' te beschouwen ».

Dans un souci de clarté, il est conseillé de faire figurer cet exemple dans l'exposé des motifs.

2. Interrogé sur la portée exacte du segment de phrase « activités [...] [exercées] par l'intermédiaire d'une société » à l'article 21, alinéa 1^{er}, 11^o, alinéa 2, en projet, du CIR 92 et sur les critères employés pour déterminer si des activités sont exercées « par l'intermédiaire d'une société », le délégué a répondu ce qui suit :

« Het is de genierter van de dividenden die dezelfde of gelijkaardige activiteiten moet verrichten via een vennootschap. Dit houdt in dat deze de functie van bedrijfsleider moet hebben binnen deze vennootschap, al dan niet via een tussenliggende vennootschap. Enkel aandeelhouder zijn van deze nieuwe vennootschap zal geen aanleiding geven tot de toepassing van deze antimisbruikbepaling. Dit sluit aan bij de doelstelling om 'stop & go' situaties (waarbij om de aantal jaren bijvoorbeeld een vennootschap wordt geliquideerd om belastingvrij een liquidatiebonus op te kunnen strijken) met een dergelijke antimisbruikbepaling aan te pakken ».

Dans un souci de sécurité juridique, l'explication du délégué doit également être exprimée dans le texte même de la disposition en projet.

Article 16

1. L'article 16 de l'avant-projet vise à compléter l'article 313, alinéa 1^{er}, du CIR 92 par un point 7°. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs de l'avant-projet sur le fait qu'un projet de loi 'introduisant un impôt sur les plus-values sur les actifs financiers' a été déposé à la Chambre des représentants le 17 décembre 2025²², dont l'article 29, 3°, prévoit déjà l'insertion d'un point 7° à l'article 313, alinéa 1^{er}, du CIR 92.

2. Interrogé sur la manière dont l'obligation de déclaration des « revenus visés à l'article 21, alinéa 1^{er}, 11°, alinéa 2 », prévue à l'article 313, alinéa 1^{er}, 7°, en projet, du CIR 92, s'articule avec le régime prévu à l'article 21, alinéa 1^{er}, 11°, du CIR 92, selon lequel les revenus ne sont pas considérés comme des revenus des capitaux et biens mobiliers « [...] si le contribuable peut prouver que les actes mentionnés ci-dessus sont principalement justifié[s] par d'autres motifs que l'obtention de l'avantage visé à l'alinéa premier », le délégué a répondu comme suit :

« Wanneer de belastingplichtige kan aantonen dat er hoofdzakelijk andere motieven aan ten grondslag lagen, dan zal de antimisbruikbepaling niet van toepassing zijn. De initieel gediskwalificeerde dividenden zullen dan m.a.w. niet worden aangemerkt als belastbare inkomsten en bijgevolg zal de aangifteplicht ook niet van toepassing zijn ».

Dans un souci de sécurité juridique, l'explication du délégué doit également être exprimée dans le texte même de l'article 16 de l'avant-projet.

Article 17

1. Selon l'article 17, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, les articles 14, 2°, 3° et 4°, et 15, 1°, 2° et 3°, entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2026 et sont applicables aux dividendes attribués ou mis en paiement à partir de cette date.

1.1. On écrira dans cette disposition « produisent leurs effets le » au lieu de « entrent en vigueur le »²³.

1.2. Invité à apporter des précisions sur l'entrée en vigueur de l'article 15, 1° à 3°, en projet, portant sur le taux du précompte mobilier, le délégué a répondu ce qui suit :

« De inwerkingtreding van de gewijzigde bepalingen in artikel 269 WIB 92 zal in praktijk ook niet retroactief kunnen zijn, aangezien de wijzigingen enkel betrekking hebben op dividenden die voortkomen uit liquidatiereserves die ten vroegste op 31 december 2025 zijn aangelegd ».

1.3. L'article 412 du CIR 92 dispose que le précompte mobilier est payable dans les quinze jours de l'attribution ou de la mise en paiement des revenus imposables.

²² *Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1244/1.

²³ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, p. 170, formule F 4-5-1-3 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be).

À la question de savoir si le régime en projet peut avoir pour effet que, pour des dividendes attribués ou mis en paiement depuis le 1^{er} janvier 2026, le taux du précompte mobilier sera relevé, en l'occurrence de 20 % à 30 %, alors que le délai de paiement de quinze jours sera déjà écoulé au moment de la publication de la loi à adopter au Moniteur belge, de sorte que les intéressés seront dans l'impossibilité de satisfaire à l'obligation prévue à l'article 412 du CIR 92, le délégué a répondu ce qui suit :

« Zoals hierboven geantwoord, wijzigen de tarieven RV enkel voor dividenden die voortkomen uit liquidatiereserves die ten vroegste op 31 december 2025 zijn aangelegd. De jaarlijkse algemene vergadering waarop deze aanleg wordt goedgekeurd zal doorgaans pas in de loop van 2026 plaatsvinden. Dit betreft dan ook enkel nog maar de aanleg van de liquidatiereserve. Het uitkeren van dividenden voortkomend uit deze liquidatiereserve vindt op een nog later moment plaats.

Het door u aangehaalde scenario zal dus niet kunnen voorvallen ».

Il ne semble toutefois pas pouvoir être totalement exclu que, préalablement à la date de publication de la loi à adopter, l'assemblée générale annuelle se tienne et décide de l'attribution ou de la mise en paiement de dividendes provenant de ces réserves de liquidation. Il faut dès lors élaborer un régime transitoire pour les situations dans lesquelles le délai de paiement de quinze jours suivant l'attribution ou la mise en paiement des dividendes, prévu à l'article 412 du CIR 92, est déjà (partiellement) écoulé à la date de publication de la loi à adopter au Moniteur belge.

2. Aux termes de l'article 17, alinéa 3, de l'avant-projet, toute modification apportée à la date de clôture de l'exercice comptable à partir du 24 novembre 2025 reste sans effet pour l'application des dispositions des articles 14, 2^o à 4^o, et 15, 1^o à 3^o, de l'avant-projet.

L'exposé des motifs donne les explications suivantes sur ce point :

« Pour l'application des dispositions modificatives relatives au régime de la réserve de liquidation, il sera fait abstraction de toute modification de la date de clôture de l'exercice comptable introduite à partir du 24 novembre 2025 (date de l'accord budgétaire) ».

2.1. Cette disposition n'est pas une disposition d'entrée en vigueur et il vaudrait donc mieux la distraire de l'article 17 de l'avant-projet et l'intégrer dans une nouvelle disposition qui suit les articles 14 et 15 de l'avant-projet.

2.2. À la question de savoir ce qu'il faut précisément entendre par la disposition en projet et si, notamment, les modifications visées sont celles apportées à partir du 24 novembre 2025 à la date de clôture de l'exercice comptable d'une société et qui consistent à *avancer la date de clôture du 31 décembre 2025 au 30 décembre 2025 au plus tard*, le délégué a répondu par l'affirmative.

La portée visée doit être précisée explicitement dans le texte même de l'article 17, alinéa 3, de l'avant-projet.

2.3.1. En outre, le délégué a donné l'explication suivante concernant l'article 17, alinéa 3, de l'avant-projet :

« Het betreft enkel een fictiebepaling om belastingontwijking door middel van het wijzigen van de afsluitingsdatum te voorkomen. Gezien het enkel het vervroegen van de afsluitingsdatum tot ten laatste 30 december 2025 betreft en deze wijziging enkel door de fictiebepaling gevat zal worden wanneer ze vanaf 24 november 2025 plaatsvindt, lijkt er in dergelijk geval ook niet meteen een andere reden dan het ontwijken van de verhoogde tarieven denkbaar. »

2.3.2. Il ressort de ce qui précède que les auteurs de l'avant-projet visent à instaurer une présomption irréfragable selon laquelle toute modification apportée à la date de clôture de l'exercice comptable à partir du 24 novembre 2025 en vue d'avancer cette date du 31 décembre 2025 au 30 décembre 2025 au plus tard, constitue une évasion fiscale.

Dans l'arrêt n° 13/2026 de la Cour constitutionnelle du 22 janvier 2026, on peut lire ce qui suit en ce qui concerne une disposition anti-abus²⁴ similaire – même s'il s'agissait ici de l'annonce de la réduction des taux dans l'impôt des sociétés de 33 % (applicable à la date d'adoption de la loi du 25 décembre 2017 'portant réforme de l'impôt des sociétés') à progressivement un taux nominal de 25 % et de 20 % pour les petites sociétés, ce que les contribuables ont tenté d'anticiper en modifiant la date de clôture de l'exercice comptable de leur société :

« B.4.1. L'article 86, D, en cause, de la loi du 25 décembre 2017 vise à 'éviter que les sociétés modifient artificiellement la date de clôture de leur exercice comptable'. Pour ce faire, 'chaque modification s'y rapportant à partir du 26 juillet 2017 (la date à laquelle l'accord d'été avec entre autres la réforme de l'impôt des sociétés est annoncé) n'aura aucune influence sur les entrées en vigueur prévues des différents articles' (*ibid.*, p. 127).

(...)

B.6. Il appartient au législateur d'apprécier si un régime d'imposition qu'il a lui-même instauré doit être maintenu ou non, modifié ou remplacé par un autre régime, et ce faisant, de déterminer pour quelle période et dans quelles conditions un régime est applicable et à partir de quelle période et dans quels cas il est abrogé, modifié ou remplacé.

Le cas échéant, il peut en outre prendre des mesures pour mettre en échec les procédés par lesquels des contribuables obtiendraient un régime avantageux pour une période qu'il n'a pas visée.

S'il en résulte cependant une différence de traitement entre des catégories de contribuables ou une identité de traitement entre des catégories de contribuables se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes, la Cour doit examiner si cette différence peut se justifier objectivement et raisonnablement au regard de l'objectif poursuivi. Elle doit pour cela tenir compte du fait qu'une loi fiscale doit nécessairement appréhender la diversité des situations en catégories qui ne correspondent à la réalité que d'une manière simplificatrice et approximative.

B.7. La différence et l'identité de traitement mentionnées en B.5 reposent sur un critère objectif. La première est fonction de la date à laquelle a été modifiée la date de

²⁴ Libellée en ces termes : « Toute modification apportée à la date de clôture de l'exercice comptable à partir du 26 juillet 2017, reste sans effet pour l'application des dispositions du présent chapitre » (article 86, D, de la loi du 25 décembre 2017 'portant réforme de l'impôt des sociétés').

clôture de l'exercice comptable (avant le 26 juillet 2017 ou à partir de cette date). La seconde tient au fait que la date de clôture de l'exercice comptable a été modifiée après le 25 juillet 2017.

B.8. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.4.1 que le législateur, par la mesure transitoire en cause, entend éviter que les sociétés modifient artificiellement la date de clôture de leur exercice comptable afin d'influer sur le moment où la réforme leur sera applicable. De plus, cette mesure transitoire contribue à la neutralité budgétaire de la réforme qu'ambitionne le législateur.

Ces objectifs sont légitimes.

B.9. En prévoyant que toute modification apportée à la date de clôture de l'exercice comptable à partir du 26 juillet 2017 ne produit pas d'effets quant à l'application de la réforme mentionnée en B.2, le législateur a pris une mesure pertinente au regard de ces objectifs. Il a en effet pris une mesure qui prive de toute utilité la modification de l'exercice comptable à la seule fin d'optimiser fiscalement l'entrée en vigueur de la réforme. À cet égard, il ne peut pas non plus être reproché au législateur d'avoir rendu la mesure applicable aux modifications survenues à partir du 26 juillet 2017. En effet, c'est à cette date qu'a été annoncée la réforme, de sorte que les sociétés en connaissaient la portée à compter de cette date, si bien que le législateur pouvait considérer que certaines d'entre elles réagiraient par anticipation.

B.10. Enfin, la disposition en cause ne produit pas des effets disproportionnés pour les sociétés qui ont modifié à partir du 26 juillet 2017 la date de clôture de leur exercice comptable pour un motif autre que l'optimisation fiscale. Elle n'empêche en effet ni la mise en œuvre de cette modification, ni la réalisation de l'objectif comptable poursuivi. Elle se borne à prévoir que cette modification reste sans effet pour l'application des dispositions qui font partie du titre 2 ('Réforme de l'impôt des sociétés') du chapitre 1^{er} ('Modifications du Code des impôts sur les revenus 1992'), de la loi du 25 décembre 2017. Par conséquent, une modification de l'exercice comptable peut rester utile, même après la date-pivot, si elle n'est pas uniquement motivée par la réforme précitée de l'impôt des sociétés. Qui plus est, l'inopérance de la modification pour les besoins du chapitre susvisé n'a pas que des conséquences préjudiciables pour une société ayant modifié son exercice comptable après la date-pivot. Ledit chapitre ne se limite pas à diminuer les taux de l'impôt des sociétés, il contient aussi quelques mesures compensatoires, telles que la réforme de la déduction pour capital à risque, qui ont pour but d'accroître la base imposable. La disposition en cause garantit également la neutralité fiscale de toute modification de l'exercice comptable survenue après le 25 juillet 2017 et donnant lieu à un report de la date de clôture. Elle obvie enfin aux litiges entre la société et le fisc quant à la véracité de la motivation de la modification de l'exercice comptable.

B.11. L'article 86, D, de la loi du 25 décembre 2017 est ainsi compatible avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique, avec les articles 16 et 17 de la Constitution et avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel. »

Or, il ne va pas de soi que la Cour constitutionnelle parvienne également à la conclusion que le dispositif actuellement soumis pour avis n'a pas d'effets disproportionnés pour quiconque – avant la publication de la loi à adopter au Moniteur belge – a avancé, à partir du 24 novembre 2025, la date de clôture de l'exercice comptable du 31 décembre 2025 au 30 décembre 2025 au plus tard *pour un motif autre que l'optimisation fiscale*. En effet, l'ignorance de cette anticipation de la date de clôture de l'exercice comptable entraîne, en ce qui concerne le dispositif en projet, contrairement au règlement en cause dans l'arrêt précité, une majoration de

l'impôt et a ainsi des conséquences préjudiciables pour ce contribuable. Au regard de ce qui précède, il est préférable de réexaminer le dispositif en projet.

SECTION 3 – DISPENSE DE VERSEMENT DE PRÉCOMPTE PROFESSIONNEL

FORMALITÉS

Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, et la Cour constitutionnelle l'ont déjà relevé, certaines dispenses de versement de précompte professionnel peuvent être considérées comme une mesure d'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ²⁵.

À la question de savoir si l'avant-projet est notifié à la Commission européenne, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, le délégué a répondu en ces termes :

« Deze bepalingen hebben geen enkel effect op het toepassingsgebied van de maatregelen inzake vrijstellingen doorstorting bedrijfsvoorheffing. Het is een zuiver budgettaire maatregel.

De meeste vrijstellingen doorstorting bedrijfsvoorheffing werden bij de totstandkoming ervan niet als staatssteun aangemerkt, waardoor wijzigingen van de regelgeving die op die vrijstellingen betrekking hebben, niet bij de Europese Commissie moeten worden aangemeld.

Uitzonderingen hierop zijn de vrijstellingen bedoeld in de artikelen 275² WIB 92, 275⁵, § 4, 275⁸ WIB 92, 275⁹ WIB 92 en 275^{9/1} WIB 92. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen vrijstellingen die binnen het kader van een specifieke richtsnoer als staatssteun werden aangemerkt (de vrijstelling bedoeld in artikel 275² WIB 92), de vrijstellingen die onder het toepassingsgebied van de algemene groepsvrijstellingsverordening vallen (de vrijstellingen bedoeld in de artikelen 275⁸ WIB 92, 275⁹ WIB 92 en 275^{9/1} WIB 92), en de vrijstelling die onder het toepassingsgebied van de de-minimisverordening valt (de vrijstelling bedoeld in artikel 275⁵, § 4, WIB 92).

Voor de vrijstelling bedoeld in artikel 275^{9/1} WIB 92 is de aanmelding niet aan de orde omdat niet voorzien is dat deze in de jaren 2027 en volgende van toepassing zal zijn.

Voor de vrijstelling die onder het toepassingsgebied van de de-minimisverordening valt is de aanmelding niet aan de orde.

Voor de overige vrijstellingen wordt nog onderzocht of aanmelding aan de orde is omdat de maatregel niet tot gevolg heeft dat de toepassingsvoorwaarden worden gewijzigd of dat de individuele steunbedragen zullen toenemen. Voor de maatregelen die onder het toepassingsgebied van de algemene groepsvrijstellingsverordening vallen, is er hiervoor in elk geval nog tijd tot 30 januari 2027 (20 werkdagen na de inwerking van de maatregel, cfr. artikel 11 van de algemene groepsvrijstellingsverordening). »

²⁵ Avis C.E. 74.161/1/V du 25 août 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 8 novembre 2023 'portant des mesures pour soutenir les travailleurs occasionnels dans l'agriculture et l'horticulture', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3568/1, pp. 26-27, observation 3 ; avis C.E. 77.019/VR du 1^{er} octobre 2024 sur, notamment, un avant-projet devenu la loi du 9 avril 2025 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 8 juillet 2024 entre l'État fédéral et la Région wallonne relatif à l'exécution des articles 19/1 à 19/3 de la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0623/1, observations 3.2.1 à 3.5 ; C.C., 12 mars 2025, n° 86/2025.

Conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 'portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne', tout projet d'octroi d'une aide nouvelle est notifié en temps utile à la Commission européenne par l'État membre concerné. L'article 1^{er}, point c), de ce règlement définit une aide nouvelle comme « toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante ».

Dans le dispositif en projet, il est question d'une réduction de l'intensité d'aide au sens de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, c), du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 'concernant la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne'. Dans pareilles situations, une notification simplifiée suffit, la Commission européenne disposant ensuite d'un délai d'ordre d'un mois.

EXAMEN DU TEXTE

Article 18

1. L'article 18 de l'avant-projet (article 275^{0/2} en projet du CIR 92) prévoit un facteur de correction qui doit être pris en considération pour déterminer le montant du précompte professionnel qui ne doit pas être versé au Trésor, pour les rémunérations payées ou attribuées dans les années 2027, 2028 et à partir de 2029. Les pourcentages prévus peuvent être modifiés annuellement par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et au plus tard le 31 décembre 2028, en fonction de l'évolution des montants non versés au Trésor par rapport à l'année civile 2026. En outre, le Roi peut également déterminer la manière dont les employeurs apportent la preuve que ce facteur de correction a été correctement pris en considération.

2. Invité à apporter des précisions concernant le segment de phrase « au plus tard le 31 décembre 2028 » figurant dans l'article 275^{0/2}, alinéa 2, en projet, du CIR 92, le délégué a déclaré que l'habilitation au Roi visant à adapter annuellement les pourcentages n'est pas destinée à permettre une adaptation rétroactive du facteur de correction.

Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé de préciser le texte du dispositif en projet en ce sens.

3. Interrogé sur la portée du segment de phrase « adapter [...] en fonction] de l'évolution des montants non versés [...] par rapport à l'année civile 2026 » dans la délégation au Roi visant à permettre l'adaptation des pourcentages du facteur de correction précité, le délégué a donné l'explication suivante :

« Van zodra de bedragen voldoende stabiel zijn zal de Koning ernaar streven om de kostprijs van de diverse vrijstellingen gedurende drie opeenvolgende jaren aan te doen sluiten bij de vooropgestelde budgettaire doelstelling van deze maatregel.

Het is de bedoeling van de regering om de totale kostprijs van de diverse vrijstellingen gedurende drie opeenvolgende jaren te bevriezen, teneinde een budgettair rendement te behalen van 107 miljoen euro in 2027, 246 miljoen euro in 2028 en

148 miljoen euro in 2029. Het basisidee is dat het in het ontwerp opgenomen mechanisme de gevolgen neutraliseert van de inflatie en de daaruit voortvloeiende indexatie van de lonen (en dus ook van de stijging van de ingehouden bedrijfsvoorheffing op deze lonen) op de totale kostprijs van de diverse vrijstellingen.

De opeenvolgende correctiefactoren (voor 2027: 97 pct.; voor 2028; 93,35 pct. en voor 2029: 95,9 pct.) werden berekend in functie van dit doel, waarbij bij de opmaak van deze correctiefactoren uitgegaan wordt van het door het planbureau verwachte verloop van de inflatie in de komende jaren en de daaruit voortvloeiende indexatie van de lonen. Tegelijk werd ook rekening gehouden met de impact van de PB-hervorming op de totale massa van de verwachte ingehouden bedrijfsvoorheffing.

Het is natuurlijk niet uit te sluiten dat de inflatie en de daaruit voortvloeiende loonindexering of andere economische parameters in de komende jaren anders verlopen dan op dit ogenblik voorzien. In het geval bijvoorbeeld de inflatie groter of kleiner is dan voorzien, zal ook de impact van de correctiefactor groter of kleiner zijn dan voorzien, waardoor het budgettaire rendement ofwel ruimschoots overschreden wordt ofwel niet wordt gehaald. In dergelijke gevallen zullen de correctiefactoren moeten worden aangepast teneinde alsnog het beoogde doel te kunnen bereiken.

Het is dus niet de bedoeling dat de Koning op grond van deze delegatie de correctiefactoren vrij zal kunnen bepalen. Het is daarentegen wel de bedoeling [dat] er een aanpassing wordt uitgevoerd aan de in het ontwerp opgenomen correctiefactoren indien de inflatie hoger of lager zou uitvallen dan nu voorzien. Hiervoor werd deze delegatie ingevoegd zodat de Koning op grond hiervan de nodige aanpassingen zal doorvoeren, teneinde het hierboven omschreven beoogde doel alsnog te bereiken.

Aangezien het verloop van de inflatie nooit helemaal met zekerheid kan worden voorspeld, leek het niet nuttig om op voorhand een boven of ondergrens vast te leggen.

Het doel is dus om de gevolgen van de inflatie en de daaruit voortvloeiende loonindexering op de totale kostprijs van de diverse vrijstellingen te neutraliseren. Eenvoudig gesteld is het de bedoeling dat de kostprijs voor de begroting van deze vrijstellingen in 2026 nominaal dezelfde moet zijn als deze in 2027, 2028 en 2029. De Koning kan enkel aanpassingen doen met het oog op het bereiken van dit doel.

Doordat de delegatie verwijst naar 'de evolutie van de niet doorgestorte bedragen in de Schatkist ten opzichte van het kalenderjaar 2026', waarmee dus wordt beoogd om de kostprijs voor de begroting van deze vrijstellingen tot 2029 te behouden op het niveau van 2026, is de handelingsmarge van de Koning beperkt. Hierdoor is de regering van mening dat deze machtiging in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel inzake belastingen ».

Il est recommandé d'intégrer les explications du délégué dans l'exposé des motifs, de sorte que la portée restreinte de l'habilitation accordée soit suffisamment claire au regard du principe de légalité en matière fiscale, consacré par les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution.

Articles 19 à 31

1. Les articles 19 à 31 de l'avant-projet modifient les articles 275¹ à 275¹² du CIR 92 et précisent que les montants du précompte professionnel, dus en vertu de ces dispositions, sont réduits proportionnellement au facteur de correction visé à l'article 275^{0/2} en projet.

2. Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé l'impact du facteur de correction en fournissant les exemples chiffrés suivants par régime de dispense :

« **Voorbeeld 1:** op basis van artikel 275³ WIB92 kan de werkgever voor de onderzoekers die tewerkgesteld zijn op onderzoeksprogramma's (vóór toepassing van de correctiefactor) aanspraak maken op een vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing van in totaal 100.000 EUR.

Voor de lonen die worden toegekend in de maand januari van 2027 (correctiefactor van 97 pct.) zal na de toepassing van de correctiefactor de werkgever alsnog 3.000 EUR (= 100.000 EUR - 100.000 EUR x 97 pct.) verschuldigd zijn en moeten doorstorten aan de Schatkist.

Voor de lonen die worden toegekend in de maand januari van 2028 (correctiefactor van 93,35 pct.) zal na de toepassing van de correctiefactor de werkgever alsnog 6.650 EUR (= 100.000 EUR - 100.000 EUR x 93,35 pct.) verschuldigd zijn en moeten doorstorten aan de Schatkist.

Voor de lonen die worden toegekend in de maand januari 2029 geldt eenzelfde berekeningswijze maar bedraagt de correctiefactor 95,5 pct.

Voorbeeld 2: de werkgever heeft 21.000 EUR aan bedrijfsvoorheffing ingehouden op 100.000 EUR aan bezoldigingen van werknemers die in aanmerking komen voor de hierna vernoemde vrijstellingen.

Op basis van artikel 275¹⁰, eerste lid, WIB92 (20% micro-onderneming) kan de werkgever (vóór toepassing van de correctiefactor) aanspraak maken op een vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing van in totaal 4.200 EUR (20% op de ingehouden bedrijfsvoorheffing).

Op basis van artikel 275⁵, § 5 WIB92 (18% werken in onroerende staat in ploegverband op locatie) kan de werkgever (vóór de toepassing van de correctiefactor) aanspraak maken op een vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing van in totaal 16.800 EUR (18% van het bedrag van de bezoldigingen, beperkt tot de ingehouden bedrijfsvoorheffing van 21.000 EUR vermindert met 4.200 EUR van eerstgenoemde vrijstelling).

Het totaalbedrag aan vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing (vóór toepassing van de correctiefactor) bedraagt 21.000 EUR (4.200 EUR + 16.800 EUR).

Voor de lonen die worden toegekend in de maand januari 2029 (correctiefactor van 95,5 pct.) zal na de toepassing van de correctiefactor de werkgever alsnog 945 EUR (= 21.000 EUR - 21.000 EUR x 95,5 pct.) verschuldigd zijn en moeten doorstorten aan de Schatkist.

Voor de lonen die worden toegekend in de maand januari 2027 en 2028 geldt eenzelfde berekeningswijze maar bedraagt de correctiefactor respectievelijk 97 en 95,5 pct. ».

Dans un souci de clarté, il est conseillé de compléter l'exposé des motifs par ces exemples chiffrés.

3. Interrogé sur le point de savoir comment le segment de phrase « le cas échéant » figurant dans les articles 19 à 31 de l'avant-projet doit être compris, le délégué a donné la réponse suivante :

« Dit is een zinsnede die zijn nut had in eerdere alternatieve versies van dit voorontwerp, maar die in de versie die werd goedgekeurd in de ministerraad overbodig is geworden. We stellen voor om deze zinsnede te schrappen, aangezien de correctie vanaf 2027 in alle gevallen van toepassing zal zijn ».

On peut marquer son accord sur l'omission de ce segment de phrase.

Article 32

Selon l'article 32 de l'avant-projet, ce chapitre entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027, alors que l'entrée en vigueur des sections 1^{re} et 2 du chapitre 2 du titre 2 est réglée respectivement par l'article 12 et l'article 17 de l'avant-projet. Le délégué a confirmé qu'il s'agit d'une erreur et que les mots « Le présent chapitre » figurant à l'article 32 seront remplacés par « La présente section ». On peut se rallier à cette suggestion.

CHAPITRE 3 – MODIFICATION DE LA LOI-PROGRAMME DU 27 DÉCEMBRE 2004

FORMALITÉS

Interrogé sur la proposition du Conseil des douanes et la concertation du Comité de Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De ministers zullen deze tekst binnenkort goedkeuren. Gelet op de wijzigingen die op de laatste minuut nog werden aangebracht aan de tekst was het onmogelijk om de gewone procedure toe te passen. De BLEU-raad vond immers plaats op 24 november 2025 en het Comité van Ministers op 12 december 2025.

De ontworpen regeling werd nog niet besproken met Luxemburg. Dit zal plaatsvinden op de volgende BLEU-raad ».

Les auteurs de l'avant-projet devront veiller à ce que la formalité préalable ait effectivement été accomplie avant l'adoption de la loi.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le

but visé ²⁶. L'article 172 de la Constitution confirme l'applicabilité des règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) en matière d'impôts. Cette disposition constitue en effet une précision ou une application particulière du principe d'égalité formulé à l'article 10 de la Constitution.

La Cour constitutionnelle accorde à cet égard un pouvoir d'appréciation étendu au législateur fiscal. Elle considère ainsi ce qui suit :

« En matière fiscale, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. Tel est notamment le cas lorsqu'il détermine les redevables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôts qu'il prévoit. Dans cette matière, la Cour ne peut censurer les choix politiques du législateur et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou sont déraisonnables » ²⁷.

2.1. Le dispositif en projet majore ou réduit plusieurs taux d'accises pour l'essence, le gasoil, le gaz naturel et l'électricité et il supprime des différences actuellement en vigueur dans le taux d'accise selon le type de produit ou l'utilisation de celui-ci ou instaure de nouvelles différences de traitement (articles 33 à 44 de l'avant-projet). Les dispositions en projet ont d'ailleurs un impact budgétaire important ²⁸.

Dans l'exposé des motifs, la justification des dispositions en projet, vue sous l'angle du principe d'égalité, est extrêmement sommaire : seules les mesures donnant lieu à une simplification administrative sont justifiées. Il serait dès lors préférable que les auteurs de l'avant-projet complètent l'exposé des motifs par une justification adéquate du dispositif en projet au regard du principe d'égalité.

2.2. La motivation qui figure bel et bien dans l'exposé des motifs doit quant à elle néanmoins être revue fondamentalement et améliorée à la lumière du principe d'égalité. Ainsi, selon l'exposé des motifs, « [c]es changements de taux n'ont pas d'influence sur les exonérations des accises applicables pour certain[e]s utilisations comme l'agriculture et la navigation intérieure », ce qui « [c]onformément à l'accord de gouvernement, [...] favorise la décarbonisation de la consommation et contribue à atteindre les objectifs climatiques ». Cette justification se heurte aux recommandations visant à supprimer (progressivement) les exonérations afin d'atteindre les objectifs climatiques ²⁹.

²⁶ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

²⁷ C.C., 13 mars 2025, n° 42/2025, B.5.

²⁸ Il se déduit de l'avis de l'inspecteur des Finances que le coût budgétaire des dispositions en projet qui lui ont été soumises est estimé à 167,4 millions d'euros pour la seule accise sur l'électricité.

²⁹ Par ex. EUROPEAN COMMISSION, *2025 Country Report – Belgium*, Bruxelles 4 juin 2025, SWD(2025) 201 final, p. 15, 39 et 82, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/db66340f-3711-4f6e-aadd-81528e029de8_en?filename=BE_CR_SWD_2025_201_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v5.pdf ; COUR DES COMPTES, *Accises sur les produits énergétiques – Exonérations et remboursements : suivi 2023 des recommandations*, Bruxelles, 2024, p. 11 et suiv.,

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 33

Dans le texte néerlandais de l'article 419, c), iii), 1), troisième tiret, en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004, on remplacera « 0liter » par le mot « liter ».

Article 35

À l'article 35, 3°, 5° et 7°, de l'avant-projet, on insérera, dans le texte néerlandais, toujours un espace entre un chiffre et le mot « euro ».

CHAPITRE 4 – MODIFICATIONS DE LA LOI DU 24 JUILLET 2008 PORTANT DES DISPOSITIONS DIVERSES (I)Article 46

1. Dans la phrase liminaire, il y a lieu de mentionner les modifications subies par les articles 26, 28, 32/1, 36 et 38.

2. Dans son avis 44.351/1-2-3-4³⁰, la section de législation a fait observer ce qui suit quant à la restriction du droit de propriété découlant du transfert automatique des « comptes dormants » :

« L'article 16 de la Constitution garantit le droit de propriété. L'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit :

‘Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.’

Pour le délégué du ministre, l'avant-projet est conforme au protocole. Selon ses explications,

‘(...) le but d'utilité publique est celui qui peut justifier l'ingérence des autorités dans le droit de propriété privée. Dans le cas de privation de propriété, la Convention a laissé aux États une large marge d'appréciation en ce qui concerne les besoins justifiant les mesures prises. En effet, les autorités nationales sont les mieux

https://www.ccrek.be/sites/default/files/Docs/2024_22_AccisesProduitsEnergetiques.pdf, SPF FINANCES ET SPF SANTÉ PUBLIQUE, *Inventaire fédéral des subventions aux énergies fossiles 2025*, p. 40, <https://climat.be/doc/4e-inventaire-federal-des-subventions-aux-energies-fossiles.pdf>.

³⁰ Avis 44.351/2 donné le 21 avril 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 24 juillet 2008 ‘portant des dispositions diverses (I)’, *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 52-1200/001, pp. 238-311.

placées pour juger si une privation de propriété doit être effectuée. Il suffit qu'il y ait une proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. En l'occurrence, le but est d'éviter que les frais de recherche et de gestion de montants modiques par les pouvoirs publics dépassent la somme due. Dès lors, selon l'article 24, § 4, du projet de loi, un compte dormant dont les avoirs sont inférieurs à 20 euros, ne doit pas faire l'objet de la procédure de recherche visée à l'article 24, §§ 1^{er} à 3, du projet de loi. Le Roi peut augmenter ce montant. Selon l'article 26, alinéa 2, de ce projet, les avoirs des comptes dormants dont la valeur est inférieure à 20 euros, sont transférés à la Caisse sans information, par dérogation à l'alinéa 1^{er}.

Ils peuvent être transférés de manière globale. L'alinéa 3 du même article 26 précise que les droits du titulaire sur les avoirs visés à l'alinéa 2 s'éteignent par le transfert à la Caisse. Des dispositions similaires sont prévues pour les assurances dormantes. Il s'agit des articles 34, § 4, et 36, alinéas 6 et 7.

Au vu de ces explications, les mesures projetées sont admissibles ».

Le commentaire de la disposition à l'examen précise quant à lui :

« Tout d'abord, cet article vise à porter le seuil de soixante euros à deux-cent cinquante euros, en dessous duquel les établissements dépositaires et les entreprises d'assurances ne doivent pas exécuter la procédure de vérification et de recherche prévue aux articles 26 et 36 de la loi du 24 juillet 2008. L'objectif général de cette disposition est de maintenir la proportionnalité entre, d'une part, les coûts de l'enquête à mener par l'institution concernée et, d'autre part, le montant lié à l'enquête ».

L'article 27 de la loi du 24 juillet 2008 'portant des dispositions diverses (I)' prévoit que les établissements dépositaires peuvent porter en compte des frais pour les recherches effectuées dans le cadre de l'article 26 (à savoir l'envoi d'une lettre, et, en cas d'absence de réponse, une lettre recommandée, outre la consultation facultative du registre national) pour un montant ne dépassant pas 10 % de la totalité de la valeur des avoirs dormants.

Les explications contenues dans le commentaire paraissent admissibles dans la même mesure que la section de législation l'avait indiqué dans son avis 44.351/1-2-3-4.

La même observation peut dès lors être à nouveau formulée.

Article 47

1. Le commentaire de l'article indique que celui-ci « a pour but de prévoir une période de transition permettant aux ayants droit de récupérer leurs fonds avant qu'ils ne soient acquis au Trésor. Ne sont pas visés ici les avoirs d'un montant inférieur ou égal à soixante euros puisqu'ils sont déjà acquis par le Trésor en application de la législation en vigueur. Sont seuls concernés, les avoirs dormants consignés à la Caisse des Dépôts et Consignations jusqu'au jour précédant celui où la présente loi est publiée au Moniteur belge ».

Le dispositif à l'examen implique que les ayants droit dont les fonds sont transférés à la Caisse des Dépôts et Consignations avant la publication de l'avant-projet disposeront d'une période de transition courant jusqu'au 1^{er} janvier 2027 pour récupérer leurs fonds. À l'inverse, les fonds de plus de soixante et de moins de deux-cent cinquante euros qui sont transférés à la Caisse

des Dépôts et Consignations après la publication de l'avant-projet sont immédiatement acquis au Trésor, sans que les ayants droit ne disposent d'aucune période de transition courant jusqu'au 1^{er} janvier 2027.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier la différence de traitement ainsi créée, particulièrement dans la mesure où le transfert à la Caisse des Dépôts et Consignations est un événement sur lequel les ayants-droits n'ont pas directement de prise.

À défaut d'une telle justification, il convient de prévoir uniformément que seuls les dépôts réalisés après le 1^{er} janvier 2027 sont acquis immédiatement au Trésor.

2. Dans la version française de l'article 51/1 en projet, les mots « qui court » sont difficilement compréhensibles dans le contexte.

Il y a lieu de revoir la rédaction du texte pour mieux la faire correspondre à la version néerlandaise.

CHAPITRE 5 – MODIFICATIONS DE LA LOI DU 11 JUILLET 2008 SUR LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Article 49

Le commentaire de l'article précise, pour ce qui concerne les avoirs des personnes décédées auxquels une prescription de dix ans est prévue à l'article 49, ce qui suit :

« Les avoirs de titulaire introuvable ou décédé sont des fonds déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations au nom d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales par un déposant qui, en dépit de démarches raisonnables, ne parvient plus à entrer en contact avec le ou les titulaires ou les ayants droit de ces fonds, et se trouve dès lors dans l'impossibilité de leur restituer lesdits fonds, par exemple en l'absence de coordonnées bancaires valides ou d'informations suffisantes sur les ayants droit ».

Dans son avis 78.691/2, la section de législation a fait observer :

« En ce qui concerne les avoirs appartenant à des personnes décédées, pour lesquels l'article 4 en projet de l'arrêté royal du 4 mai 2020 fixe un taux d'intérêt égal à 0 %, le rapport au Roi indique :

‘Les avoirs de titulaires [...] décédés sont des fonds déposés à la Caisse des Dépôts et Consignations au nom d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales par un déposant qui, en dépit de démarches raisonnables, ne parvient plus à entrer en contact avec le ou les titulaires ou les ayants droit de ces fonds, et se trouve dès dans l'impossibilité de leur restituer lesdits fonds.

L'établissement d'un taux à 0 % est justifié par le fait que la majorité de ces avoirs ne sont pas réclamés et par conséquent jamais récupérés par les ayants droits [...]’.

Toutefois, l'article 4 en projet vise les avoirs appartenant à tous les titulaires décédés, sans qu'il soit précisé, comme le fait le rapport au Roi, qu'il s'agit de l'hypothèse dans laquelle il est impossible d'entrer en contact avec leurs ayants droit. Or, la fixation

d'un taux d'intérêt égal à 0 % n'est pas justifié, au regard du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination, pour les avoirs appartenant à des personnes décédées dont les ayants droit peuvent être contactés.

Il y a lieu d'adapter l'article 4 en projet pour mieux correspondre à l'intention poursuivie »³¹.

Dans la mesure où le commentaire de l'article fait apparaître que l'hypothèse visée est identique à celle ayant fait l'objet de l'observation reproduite ci-dessus et que cette précision manque également au dispositif, pareille observation peut être réitérée.

Il y a dès lors lieu d'adapter l'article 49 pour mieux correspondre à l'intention poursuivie.

Article 51

Le commentaire de l'article ne donne aucune explication sur les raisons pour lesquelles il est dérogé aux règles usuelles en matière d'entrée en vigueur.

L'auteur de l'avant-projet veillera à y expliciter ces raisons.

TITRE 3 – MESURES RELATIVES À L'INDEX

CHAPITRE 1^{ER} – MODÉRATION SALARIALE PAR LA LIMITATION TEMPORAIRE DE L'ADAPTATION DES SALAIRES CONFORMÉMENT À UN MÉCANISME D'INDEXATION

Article 52

1. L'article 52 de l'avant-projet définit le salaire de référence comme étant le barème fixe ou, le cas échéant, le salaire mensuel de base contractuel, « et adapté conformément à un mécanisme d'indexation ». Le chapitre 1^{er} du titre 3 de l'avant-projet ne s'applique qu'aux travailleurs salariés dont le salaire de référence dépasse le montant de base de 4.000 euros.

Il a été demandé au délégué de préciser si, par salaire de référence, on vise le barème ou le salaire mensuel de base contractuel non indexé ou indexé. Le délégué a répondu en ces termes :

« De verwijzing naar een loon 'dat wordt aangepast overeenkomstig een indexeringsmechanisme' impliceert dat niet wordt uitgegaan van historische of niet-geïndexeerde basisbedragen, maar van het actueel geldende loon op het moment waarop het indexeringsmechanisme wordt toegepast (zie ook artikel 54, tweede lid).

Een bijkomende expliciete bepaling werd in eerste instantie niet noodzakelijk geacht, aangezien deze interpretatie voortvloeit uit de samenlezing van artikelen 52, 54 en 55. Echter, zoals u terecht opmerkt, kan niet worden uitgesloten dat de huidige redactie

³¹ Avis 78.691/2 donné le 13 janvier 2026 sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 4 mai 2020 sur la Caisse des Dépôts et Consignations, notamment sur les consignations en devises, en ce qui concerne le taux d'intérêt applicable aux biens consignés à la Caisse des Dépôts et Consignations ».

van de bepaling de indruk zou wekken dat uitsluitend zou worden uitgegaan van de niet-geïndexeerde basisbedragen uit de loonschalen. Met het oog op de rechtszekerheid en om elke mogelijke interpretatietwijfel te vermijden, wordt overwogen om dit element uitdrukkelijk te expliciteren in de bepaling zelf ».

Dans un souci de sécurité juridique et de clarté juridique, il est recommandé de préciser dans la disposition que le salaire de référence vise le barème indexé ou le salaire de base contractuel indexé.

2. L'article 52, 2°, de l'avant-projet définit la fraction d'occupation pour l'application de ce chapitre. Dès lors que cette notion n'est pas employée par ailleurs dans le chapitre, cette définition pourra être omise.

Article 54

1. Aux termes de l'article 54 de l'avant-projet, les dispositions du chapitre sont applicables aux travailleurs dont le salaire de référence dépasse le montant de 4.000 euros. L'article 53 de l'avant-projet, qui contient les définitions pour ce chapitre, opère toutefois une distinction entre les travailleurs et d'autres catégories de personnes auxquelles les dispositions s'appliquent. Afin d'établir clairement que l'article 54 ne porte pas uniquement sur les travailleurs visés à l'article 53, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, de l'avant-projet, mais, par exemple, aussi sur les fonctionnaires, il est recommandé de faire référence, dans l'article 54, aux « personnes visées à l'article 53 ».

2.1. L'article 54 de l'avant-projet dispose que le mécanisme de modération salariale est seulement applicable aux travailleurs dont le salaire de référence dépasse le montant de 4.000 euros, le salaire de référence étant évalué au moment où le mécanisme d'indexation est appliqué. La mesure donne par conséquent lieu à une différence de traitement entre les travailleurs selon le montant de leur salaire. La question se pose de savoir si cette différence peut se concilier avec le principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution.

L'exposé des motifs ne comporte aucune justification au regard du principe d'égalité. À cet égard, le délégué a apporté les précisions suivantes :

« Het onderscheid tussen personen met een referteloon onder en boven de 4.000 is verantwoord door het evenredigheidsbeginsel en de doelstelling van de maatregel. De voorziene loonmatiging heeft een budgettaire doelstelling en is daarnaast gericht op het afremmen van de loonkostenstijging bij hogere lonen waar de budgettaire impact relatief het grootst is, terwijl lagere en middenlonen volledig worden beschermd tegen koopkrachtverlies. Het referteloon van 4.000 euro stemt ongeveer overeen met het mediaan Belgisch loon. Volledigheidshalve, volgens Statbel bedroeg het mediaan loon in oktober 2022 3.728 EUR bruto per werknemer.

De uitdaging waarvoor we nu staan ongezien is in onze recente geschiedenis. Zonder een doortastend en volgehouden antwoord, dreigen we voor het eerst sinds de industriële revolutie structureel aan welvaart en dus ook aan welzijn te moeten inboeten.

Het tekort bij ongewijzigd beleid voor entiteit I loopt in het rapport van het Monitoringcomité van september op tot 5,5% BBP.

De Nationale Bank wijst in haar rapport van december 2025 ook op de zorgwekkende situatie van de overheidsschuld. De Nationale Bank stelt dat de schuldgraad stijgt 2 à 3 procentpunten per jaar, tot 113,8% BBP in 2028. Naarmate de schuld stijgt, nemen de interestuitgaven toe. Dit beperkt de ruimte voor andere uitgaven (sociale zekerheid, defensie, justitie,...), leidt potentieel tot een lagere kredietwaardigheid (met daaraan verbonden hogere financieringskosten van de schulden) en vooral tot het in vraag stellen van solidariteit tussen generaties: een hoge schuldgraad houdt eenvoudigweg in dat toekomstige generaties belastingen betalen voor het aflossen van schuld gecreëerd door de huidige generatie en dus de facto van een beperktere dienstverlening van de overheid zullen genieten ».

2.2. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ³².

En matière économique, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés. Il n'appartient pas au Conseil de substituer son appréciation de la situation économique et des moyens devant être utilisés à cette fin à celle du législateur. Une telle mesure ne peut être désapprouvée que pour autant qu'elle soit manifestement dépourvue de justification raisonnable ³³.

2.3. À la lumière de la justification donnée, qu'il serait préférable d'intégrer dans l'exposé des motifs, on ne peut considérer qu'il soit manifestement déraisonnable de freiner l'augmentation des coûts salariaux en agissant sur les salaires pour lesquels l'incidence budgétaire est la plus grande, d'autant plus que le mécanisme d'indexation ne sera appliqué que deux fois. La mesure en projet n'est dès lors pas incompatible avec le principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution. La même appréciation vaut, à la lumière de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, concernant le droit à une rémunération équitable et à des conditions de travail équitables ³⁴.

³² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

³³ Voir C.C., 13 octobre 2016, n° 130/2016, B.22.2, sur des dispositions qui concernaient le « blocage » et le « saut » de l'indice santé lissé.

³⁴ C.C., 13 octobre 2016, n° 130/2016, B.17.2 à B.17.4.

Article 55

L'article 55, § 2, de l'avant-projet définit « [1] l'effet de la modération salariale » comme étant « la différence entre le salaire que le travailleur salarié aurait perçu sans modération salariale, majoré des cotisations patronales de base, et le salaire modéré conformément au paragraphe 1^{er} perçu, majoré des cotisations patronales de base ». Toujours selon l'article 55, § 2, cet effet est atteint au moment où le salaire de référence aurait été indexé à hauteur de 2% sans application de la modération salariale.

Il a été demandé au délégué de préciser l'effet de l'article 55, § 2, de l'avant-projet. Il a répondu comme suit :

« Wat de betekenis van het loonmatigingseffect betreft, bevat artikel 55, § 2, in essentie de volgende twee elementen:

- een definitie van het loonmatigingseffect (het verschil tussen het fictieve loon zonder matiging en het effectief uitbetaalde gematigde loon, telkens verhoogd met de patronale bijdragen), en
- een bepaling van het tijdstip waarop dit effect wordt geacht bereikt te zijn.

Wanneer op een bepaald indexeringsmoment de reële indexering meer dan 2 % bedraagt, wordt overeenkomstig paragraaf 3

- eerst de indexering tot 2 % toegepast binnen de begrenzing van artikel 55, § 1 (stap 1), en
- vervolgens het overschrijdende deel toegepast op het volledige referteloan (stap 2).

Enkele voorbeelden:

Voorbeeld 1: eenmalige indexering: in januari 2027 voorziet PC 200 een loonindexering van 2,2 %

- 3) Werknemer A met een referteloan (maandelijks voltijds) van 3.000 EUR valt niet onder de toepassing van deze maatregel. Diens loon wordt geïndexeerd met 2,2 % overeenkomstig de sectorale bepalingen: $3.000 \times 2,2 = 66$ EUR. Loon na indexering : 3.066 EUR.
- 4) Voor werknemer B met een referteloan van 10.000 EUR:
 - wordt eerst het gedeelte van het referteloan tot 4.000 euro beperkt geïndexeerd aan 2 % : $4.000 \times 2 \% = 80$ EUR (stap 1)
 - wordt vervolgens het volledige referteloan geïndexeerd ten belope van het verschil tussen het theoretisch indexeringspercentage en die 2 % ($2,2 \% - 2 \% = 0,2 \%$): $10.000 \times 0,2 \% = 20$ EUR (stap 2)

Het geïndexeerd loon met toepassing van de loonmatiging bedraagt 10.100 EUR. Zonder toepassing van de loonmatiging zou het geïndexeerd loon 10.220 EUR bedragen ($10.000 \times 2,2 \%$).

Voorbeeld 2: Een sectorale CAO voorziet in een loonindexering met 1 % in mei 2026 en met 1,5 % in september 2026.

- 3) Werknemer A met een referteloan (maandelijks voltijds) van 3.000 EUR valt niet onder de toepassing van deze maatregel. Diens loon

wordt overeenkomstig de sectorale bepalingen in mei 2026 geïndexeerd met 1 % (3.030 EUR) en in september 2026 met 1,5 % : $3.030 \times 1,5 \% = 3.075,45$ EUR

4) Voor werknemer B met een referteloon van 10.000 EUR, wordt:

In mei 2026:

- eerst het gedeelte van het referteloon tot 4.000 euro beperkt geïndexeerd aan 1 % : $4.000 \times 1 \% = 40$ EUR (stap 1) loon na indexering mei: 10.040 EUR
- het gedeelte van het referteloon boven de 4.000 EUR niet geïndexeerd aangezien de 2 % nog niet is bereikt

In september 2026:

- eerst het gedeelte van het referteloon tot 4.000 euro beperkt geïndexeerd aan 1 % : $4.000 \times 1 \% = 40$ EUR (stap 1)
- vervolgens het volledig referteloon geïndexeerd ten belope van het verschil tussen het theoretisch indexeringspercentage in de eerste matigingsperiode en die 2 % ($2,5\% - 2\% = 0,5\%$): $10.040 \times 0,5\% = 50,20$ EUR (stap 2)

geïndexeerd loon = 10.130,20 EUR ($10.040 + 40 + 50,20$)

Zonder toepassing van de loonmatiging zou het geïndexeerd loon 10.251,50 EUR bedragen. ($10.000 \times 1\% : 10.100$ EUR
 $10.100 \times 1,5\% : 10.100 + 151,50 = 10.251,50$ EUR)

Paragraaf 4 regelt de terugkeer naar de 'normale' indexeringsmechanismen zodra het loonmatigingseffect werd gerealiseerd ».

Afin d'écarter toute équivoque, il est recommandé de définir plus clairement les notions employées dans l'article, plus particulièrement en faisant la distinction entre l'effet de la modération salariale (la différence entre le salaire non modéré fictif et le salaire modéré réel, y compris les cotisations patronales) et le moment où cet effet est atteint. À cette fin, les auteurs pourraient envisager de nommer explicitement ces notions distinctes, par exemple en désignant la première comme l'« effet de la modération salariale » et la seconde comme l'« effet souhaité de la modération salariale ». Il est en outre recommandé, pour la bonne compréhension du texte, d'intégrer dans l'exposé des motifs des exemples de calculs afin d'illustrer les notions utilisées.

Dans un souci de lisibilité, il est par ailleurs conseillé de revoir la structure de l'article, notamment en regroupant des dispositions connexes relatives à l'effet de la modération salariale qui sont actuellement dispersées dans les paragraphes 2 et 4.

Cette observation s'applique *mutatis mutandis* à l'égard de l'article 56 de l'avant-projet concernant la deuxième période de modération salariale.

CHAPITRE 2 – CONTRIBUTION SPÉCIALE DE MODÉRATION SALARIALE DUE PENDANT LA PREMIÈRE ET LA DEUXIÈME PÉRIODE DE MODÉRATION

Article 59

1. À l'article 59, 1°, de l'avant-projet, il y a lieu de faire référence à « la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés », au lieu de viser « la loi précitée du 29 juin 1981 ».
2. À l'article 59, 3°, de l'avant-projet, on écrira dans le texte français « la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence » au lieu de « la loi du 7 janvier 1958 concernant le Fonds de sécurité d'existence ». Dans le texte néerlandais, on écrira « de wet van 7 januari 1958 » au lieu de « de Wet van 7 januari 1958 ».

Articles 61 et 62

1. Dans le texte néerlandais de la formule figurant aux articles 61, dernier alinéa, et 62, dernier alinéa, de l'avant-projet, on écrira chaque fois « referteloon » au lieu de « referentieloon ».
2. Il a été demandé au délégué d'expliquer plus précisément la formule de la cotisation spéciale de modération salariale, inscrite à l'article 61 de l'avant-projet. Il a répondu en ces termes :

« Hieronder vindt u enkele toepassingsvoorbeelden van de formule: $[(\text{referteloon aangepast overeenkomstig artikel } X+3^{35}) - (4.000 \text{ euro} \times (1+\text{indexcijfer})) \times \text{tewerkstellingsbreuk}] \times \text{indexcijfer} + [(\text{referteloon aangepast overeenkomstig art. } X+3) - (4.000 \text{ euro} \times (1+\text{indexcijfer})) \times \text{tewerkstellingsbreuk}] \times \text{indexcijfer} \times \text{basiswerkgeversbijdrage}] / 2$.

Voorbeeld 1: voltijdse werknemer bij indexering van 2%:

Referteloon aangepast overeenkomstig artikel X+3 = 10.080 Eur
 $4.000 \text{ euro} \times (1+\text{indexcijfer}) = 4080$
 Tewerkstellingsbreuk = 1
 Formule geeft voor werknemer met basiswerkgeversbijdrage = 25%:
 $(6.000 \times 0.02 + 1.500 \times 0.02) / 2 = 75 \text{ EUR}$

Voorbeeld 2: halftijdse werknemer (50%) bij indexering van 2%:

Referteloon aangepast overeenkomstig artikel X+3 = 10.080 EUR
 $4.000 \text{ EUR} \times (1+\text{indexcijfer}) = 4.080 \text{ EUR}$
 tewerkstellingsbreuk = $\frac{1}{2}$
 Formule geeft voor werknemer met basiswerkgeversbijdrage = 25%:
 $(6000 \times 0.02 + 1500 \times 0.02) \times 0,5 / 2 = 37,5 \text{ EUR}$

Voorbeeld 3: voltijdse werknemer bij indexering van 1%:

Referteloon aangepast overeenkomstig artikel X+3 = 10.040 EUR
 $4.000 \text{ EUR} \times (1+\text{indexcijfer}) = 4.040 \text{ EUR}$
 Tewerkstellingsbreuk = 1

³⁵ Lire : article 55 de l'avant-projet.

Formule geeft voor werknemer met basiswerkgeversbijdrage = 25%:
 $(6000 * 0.01 + 1500 * 0.01) / 2 = 37,5 \text{ EUR}$ ».

Les auteurs de l'avant-projet doivent préciser ce que signifie le terme « indice ». Sans doute s'agit-il du taux d'indexation à adapter pour les salaires, mais cela ne ressort pas clairement du texte de l'avant-projet. Il peut être envisagé d'ajouter une définition à l'article 59 de l'avant-projet.

Afin d'assurer la bonne compréhension de la disposition, il est par ailleurs recommandé de faire figurer les exemples de calculs dans l'exposé des motifs.

La même observation vaut également pour l'article 62 de l'avant-projet.

Article 66

À l'article 66 de l'avant-projet, il convient de viser « la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs », au lieu de « la loi précitée du 27 juin 1969 ».

Article 67

À l'article 67, on écrira « loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, modifiée en dernier lieu par la loi du 18 décembre 2025 » au lieu de « loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés en Belgique et modifiée en dernier lieu par la loi du 18 juillet 2025 ».

CHAPITRE 3 – COTISATION SPÉCIALE DE MODÉRATION SALARIALE CONSOLIDÉE

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 4 – MESURE VISANT À LIMITER L'INDEXATION EN MATIÈRE DE PENSIONS

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Dans son avis 77.696/VR donné le 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 18 juillet 2025 ³⁶, la section de législation a observé ce qui suit à l'égard des mesures d'indexation qui y étaient prévues :

« II. Obligation de *standstill*

³⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 909/001, pp. 291-427.

1. Le droit à la pension de retraite est une composante du droit à la sécurité sociale consacré par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ³⁷.

Comme le rappelle la Cour constitutionnelle,

« L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable » ³⁸.

Pour être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif ³⁹.

2. L'« indexation » que les mesures en projet limitent est définie par l'article 233, 3°, de l'avant-projet comme, selon la nature de la pension, l'augmentation de l'indice conformément à la loi du 2 août 1971 'organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants' et la loi du 1^{er} mars 1977 'organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public'.

Ces deux lois organisent un régime général d'indexation, afin de lier les montants visés, notamment des pensions, à l'évolution du coût de la vie ⁴⁰, reflétée dans les fluctuations de l'indice des prix à la consommation, et ainsi protéger les bénéficiaires concernés contre les risques d'inflation ⁴¹ en maintenant leur pouvoir d'achat.

3.1. La limitation de l'indexation des pensions au-delà du « montant plafond » ainsi que la non-indexation du plafond Wijninckx jusqu'au 31 décembre 2029 emportent une limitation de la protection offerte par le régime général d'indexation, appliqué à la pension des personnes impactées par la mesure. Pour ces personnes, la mesure emporte donc un recul dans la protection juridique de leur droit à la pension contre le risque d'inflation.

³⁷ Note de bas de page 149 de l'avis cité : C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.15 et s.

³⁸ Note de bas de page 150 de l'avis cité : C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.2. Dans le même sens, voir par exemple C.C., 14 novembre 2024, n° 122/2024, B.5.2.

³⁹ Note de bas de page 151 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 77.512/4 donné le 24 mars 2025 sur une proposition de loi « modifiant, en ce qui concerne les travailleurs occupés dans le cadre du régime des flexi-jobs, la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives », *Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0244/001 ; l'avis 77.424/4 donné le 19 février 2025 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public, en vue de supprimer la possibilité offerte aux fonctionnaires de dépasser le plafond Wijninckx », *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0653/001 ou encore l'avis 77.330/4 donné le 10 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 27 février 2025 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 février 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux éco-régimes'.

⁴⁰ Note de bas de page 152 de l'avis cité : Sur le principe d'indexation annuelle des loyers, qui « vise à adapter le loyer au coût de la vie, déterminé par les critères objectifs de référence que constituent des fluctuations de l'indice des prix à la consommation », voir C.C., 15 mars 2018, n° 32/2018, B.9.3.

⁴¹ Note de bas de page 153 de l'avis cité : Les travaux préparatoires de la loi du 2 août 1971 indiquent à cet égard : « La liaison des traitements et allocations du personnel des services publics et des prestations de la sécurité sociale a été réglée par la loi du 12 avril 1960, basée sur l'ancien indice des prix de détail. D'autres dépenses ont, par la suite, été soumises au régime de mobilité établi par cette loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 1970-1971, n° 1044/3, pp. 1-2).

3.2.1. À cet égard, il convient de souligner qu'indépendamment de son caractère temporaire, pendant quatre ans et demi (article 237 de l'avant-projet), une limitation, totale ou partielle, d'une indexation constitue une mesure dont les effets ne sont pas temporaires dès le moment où l'inflation n'est pas nulle.

Ainsi, s'agissant de la non-indexation du plafond Wijninckx, la perte de pouvoir d'achat, au terme de la période de blocage, serait de 10 %⁴² en cas d'inflation modérée de 2 % par an et pourrait être plus importante.

Il en va de même en ce qui concerne la limitation de l'indexation des pensions supérieures au « montant plafond », même si l'absence d'avis de l'Inspecteur des Finances sur la mesure en projet, dans sa version définitive⁴³, ne permet pas à la section de législation de quantifier la perte exacte de pouvoir d'achat qui découlerait d'une telle limitation⁴⁴.

À l'issue de la période juillet 2025-décembre 2029, la diminution de la valeur réelle attachée aux montants non indexés se révélera définitive, puisque le blocage d'index réalisé pendant cette période, ainsi que le confirment les déléguées, ne sera pas compensé par la reprise de l'indexation. Les mesures en projet entraîneront ainsi une diminution définitive de la valeur réelle des pensions atteignant le plafond Wijninckx ainsi que des pensions supérieures au « montant plafond » visé à l'article 234, ce qui impactera dès lors dans le futur – au-delà de la seule période juillet 2025-décembre 2029 –, non seulement les personnes admises à la pension préalablement à l'entrée en vigueur de la suspension de l'indexation et celles qui y seront admises durant la période de blocage, mais aussi celles qui y seront admises postérieurement.

3.2.2. La perte de pouvoir d'achat de ces catégories de personnes, découlant des dispositions en projet, pourrait dès lors emporter un recul significatif.

3.3.1. Sauf pour l'auteur de l'avant-projet à pouvoir démontrer, au moyen d'éléments circonstanciés, que le recul induit par les mesures proposées n'est pas significatif, il appartient alors à ce dernier d'exposer précisément les objectifs qu'il entend rencontrer par l'adoption de ces mesures et la justification raisonnable qui sous-tend celles-ci.

3.3.2. Or, le commentaire des articles du chapitre 1^{er} du titre 6 de l'avant-projet à l'examen ne contient aucune justification du régime de limitation de l'indexation ainsi instauré⁴⁵.

⁴² Note de bas de page 154 de l'avis cité : Voir à cet égard les indications issues de l'avis de l'Inspecteur des Finances rendu à propos de la version non définitive de la mesure en cause et plus particulièrement le point 2.3 (avis du 28 mars 2025 repris sous la référence FPD-25-012).

⁴³ Note de bas de page 155 de l'avis cité : Voir l'observation relative aux formalités préalables.

⁴⁴ Note de bas de page 156 de l'avis cité : Il est souligné que cette limitation de l'indexation consiste en réalité en l'addition d'un montant toujours identique quelle que soit la hauteur de la ou des pensions concernée(s). En effet, l'article 234 prévoit que l'« indexation » sera limitée à un montant de 2 % du montant minimum mensuel garanti de la pension de retraite d'un retraité isolé telle que visée à l'article 120, alinéa 1^{er}, premier tiret, de la loi du 26 juin 1992. Actuellement, ce montant de 2 % du montant minimum mensuel garanti de la pension de retraite d'un isolé correspond à $(1\,805,05 \times 0,02 =) 36,171$ euros, ce qui représente 0,69 % d'une pension atteignant le « montant plafond ». Il en découle que les pensions atteignant le montant plafond ne seront pas augmentées d'un pourcentage reflétant de manière plus ou moins directe l'évolution des prix, mais simplement d'un montant forfaitaire de 36 euros (montant actuel). Partant, les personnes dont les pensions atteignent le « montant plafond » ne seront en réalité plus protégées contre le risque d'inflation ou ne le seront plus que partiellement.

⁴⁵ Note de bas de page 157 de l'avis cité : Contrairement aux mesures du titre 5 de l'avant-projet, relatives au chômage et pour lesquelles l'auteur de l'avant-projet apporte certaines justifications quant au recul qu'elles induisent (voir aussi les observations sous le titre 5).

L'absence de justification dans le chef de l'auteur de l'avant-projet ne permet pas à la section de législation d'apprécier la compatibilité du régime instauré avec l'obligation de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution. Dans le bref délai imparti, la section de législation relève toutefois les éléments suivants.

3.3.3. S'agissant de l'objectif poursuivi, il peut être déduit de la circonstance que les dispositions examinées figurent dans l'avant-projet de loi-programme en lien avec le budget 2025 que les objectifs poursuivis en l'espèce sont d'ordre budgétaire. Si la Cour constitutionnelle reconnaît qu'« [e]n matière socio-économique, le législateur compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés »⁴⁶, il n'en demeure pas moins que des motifs budgétaires doivent être suffisamment étayés au moyen de données objectives permettant d'apprécier la justification raisonnable des mesures projetées et partant leur proportionnalité par rapport à l'objectif poursuivi⁴⁷.

En ce qui concerne la justification du dispositif en projet, s'agissant de la limitation de l'indexation des pensions au-delà du « montant plafond », il est plus particulièrement souligné que le « montant plafond » retenu n'est aucunement justifié, ni l'ordre de priorité contenu dans l'article 235 de l'avant-projet. Il en va de même s'agissant de la limitation de l'indexation à 2 % du montant minimum mensuel garanti de la pension de retraite d'un retraité isolé, telle que visée à l'article 120, alinéa 1^{er}, premier tiret, de la loi du 26 juin 1992. De manière générale, le choix des variables retenues par l'auteur de l'avant-projet n'est pas étayé et ne permet pas d'apprécier si les mesures instaurées sont pertinentes et raisonnablement justifiées au regard de l'objectif poursuivi.

Ce constat vaut également pour la non-indexation du plafond Wijninckx, pour laquelle aucune justification ne permet d'étayer en quoi une indexation limitée de ce plafond n'aurait pas été de nature à atteindre l'objectif poursuivi.

Enfin, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que les dispositions envisagées ne comportent aucune mesure visant à limiter la perte de pouvoir d'achat des personnes impactées en cas d'inflation anormalement élevée durant la période en cause⁴⁸.

Le caractère automatique de l'application du régime instauré, sans aucune mesure compensatoire, est dès lors susceptible d'entraîner, pour les personnes concernées, des effets qui pourraient se révéler disproportionnés⁴⁹, et ce d'autant plus que le dispositif

⁴⁶ Note de bas de page 158 de l'avis cité : C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.3 ; 6 février 2025, n° 19/2025, B.9.

⁴⁷ Note de bas de page 159 de l'avis cité : Dans son arrêt n° 112/2023 du 20 juillet 2023, la Cour constitutionnelle expose ce qui suit : « B.11.2.5. En outre, il convient de constater que, compte tenu des effets de la mesure, à savoir un temps d'attente plus long pour obtenir une intervention, il ne ressort pas de données objectives que l'augmentation à dix ans de la condition de durée de résidence améliore fondamentalement et substantiellement la viabilité financière des budgets de soins ».

⁴⁸ Note de bas de page 160 de l'avis cité : Dans la mesure où l'inflation qui aura lieu entre le 1^{er} juillet 2025 et le 31 décembre 2029 ne peut être prédite avec exactitude, les personnes concernées par les effets des dispositions en projet sont placées dans une situation où elles seront dans l'incapacité d'estimer la perte définitive de pouvoir d'achat qu'elles subiront. Cette incertitude vaut d'ailleurs aussi du point de vue des économies budgétaires escomptées, puisqu'elles dépendront du niveau de l'inflation. Sur ce point, il est noté que, selon les indications de l'Inspecteur des Finances, la suspension de l'indexation du plafond Wijninckx ne concerne qu'un nombre limité de personnes. Dans ces conditions, il convient de s'assurer que l'atteinte au pouvoir d'achat des personnes visées n'est pas disproportionnée par rapport aux économies escomptées.

⁴⁹ Note de bas de page 161 de l'avis cité : Voir C.C., 13 octobre 2016, n° 130/2016 : « B.17.4. En outre, dès lors que la diminution réelle du pouvoir d'achat occasionnée par la disposition attaquée a une ampleur limitée et qu'elle est compensée par des mesures adoptées conjointement par le législateur et le pouvoir exécutif dans le souci d'adoucir son impact sur les revenus les moins élevés, elle n'entraîne pas d'effets disproportionnés pour les personnes concernées ».

projeté s'applique dès l'entrée en vigueur prévue par l'article 237 de l'avant-projet, sans prévoir de régime transitoire (voir *infra*) et qu'il s'inscrit, ainsi qu'il a été souligné dans l'observation préalable, dans un ensemble de mesures dont les effets devront être appréciés globalement.

Il appartient par conséquent à l'auteur de l'avant-projet de justifier le dispositif proposé au regard de l'obligation de *standstill* déduite de l'article 23 de la Constitution ».

Dans son avis 77.696/VR, la section de législation faisait encore observer que :

« Les dispositions des titres 6 et 7 à l'examen [concernant les pensions] ne constituent qu'un élément d'un ensemble plus vaste de mesures annoncées en matière de réforme des pensions et encore à concrétiser. La section de législation, dans le cadre de la présente demande d'avis, n'est donc pas en mesure d'examiner la réforme projetée dans son ensemble, mais uniquement les mesures contenues dans l'avant-projet. Il va de soi que lorsqu'elle sera saisie des autres éléments annoncés de la réforme, la section de législation tiendra compte des mesures déjà concrétisées pour apprécier globalement l'admissibilité des mesures supplémentaires au regard des règles supérieures et notamment de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution ».

2. Les observations qui précèdent doivent être réitérées *mutatis mutandis* à l'égard des dispositions du chapitre 4, qui créent une mesure de limitation forfaitaire⁵⁰ de l'indexation des pensions, applicable à l'ensemble des pensions dont le montant mensuel brut dépasse 2.000 euros, en prévoyant que « l'indexation d'une ou de plusieurs pensions légales ne peut avoir pour effet d'accorder, au total, une indexation supérieure à l'indexation du montant de référence », à savoir, selon l'article 220, 5° en projet de la loi-programme du 18 juillet 2025, « le montant de 942,37 euros qui est lié à l'indice pivot 138,01 des prix à la consommation et qui varie de la même manière que les pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public ».

En l'espèce, aucune justification n'est apportée dans le commentaire des articles quant à l'admissibilité des mesures en projet avec l'obligation de *standstill* déduite de l'article 23 de la Constitution.

Or, cette exigence d'une justification raisonnable, au regard de l'objectif poursuivi, du recul induit par le chapitre 4 en projet s'impose d'autant plus que, ainsi que le souligne le commentaire des articles, cette nouvelle mesure de limitation de l'indexation des pensions est appelée à se cumuler avec les mesures de limitation de l'indexation des pensions découlant de la loi-programme du 18 juillet 2025. D'une part, cette limitation de l'indexation a un champ d'application plus étendu que la limitation prévue par la loi-programme du 18 juillet 2025, puisqu'elle s'appliquera à l'ensemble des bénéficiaires d'une pension mensuelle brute dépassant 2.000 euros. D'autre part, le commentaire des articles précise que cette limitation de l'indexation « ne porte pas atteinte aux mesures de limitation de l'indexation qui ont déjà été prises aux articles 221 à 223 de la loi-programme du 18 juillet 2025 » et détaille par ailleurs la combinaison de ces mesures, dont il découle que la limite de 40 euros (soit 2 % du montant de référence) s'appliquera en toutes hypothèses, le cas échéant en limitant davantage l'indexation des pensions pour lesquelles l'indexation limitée en vertu de la loi-programme du 18 juillet 2025 aurait conduit à une majoration de plus de 40 euros.

⁵⁰ Soit, selon le commentaire des articles, un montant de 40 euros comme limite de l'indexation.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier la proportionnalité du recul opéré au regard de l'obligation de *standstill*, en tenant compte de l'effet global cumulé de ces mesures de limitation de l'indexation des pensions avec les mesures existantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 68

1. Le montant de référence, visé à l'article 220, 5°, en projet, de la loi-programme du 18 juillet 2025 est de 942,37 euros lié à l'indice-pivot 138,01 des prix à la consommation. Le commentaire de l'article 68 précise :

« Le montant de référence est le montant exprimé à l'indice 138,01 qui représente un montant mensuel brut de 2.000 euros au mois de décembre 2025. À cette fin, le montant de 2.000 euros est divisé par l'indice 2,1223 applicable ce mois-là. Le montant de référence s'élève donc à 942,37 euros ».

Comme le souligne l'Inspecteur des Finances, depuis janvier 2024, deux ajustements d'indexation ont déjà eu lieu en avril 2024 et janvier 2025 et les pensions ont connu une augmentation continue. Il en résulte que le montant de référence prévu à l'article 220, 5°, en projet est déjà inférieur à la pension légale moyenne actuelle.

La disposition sera réexaminée et, le cas échéant, revue en conséquence.

2. L'indice-pivot a été dépassé en décembre 2025, de sorte que celui-ci est désormais de 135,95. Le coefficient de majoration y lié est dès lors désormais de 2,1647 ($2,1223 \times 1,02$; conformément à l'article 2 de la loi du 2 août 1971 ⁵¹ et à l'article 2 de la loi du 1^{er} mars 1977 ⁵²) et non plus 2,1223 comme repris dans le commentaire des articles.

Le commentaire des articles sera revu afin d'y remplacer la référence à l'indice 2,1223 par une référence à l'indice 2,1647.

Articles 68 et 69

1.1. Les articles 68 et 69 de l'avant-projet visent à instaurer une limitation de l'indexation sur les pensions, qui produira ses effets en même temps que la limitation de l'indexation prévue par les articles 220 à 224 de la loi-programme du 18 juillet 2025. Ils disposent que l'indexation d'une ou de plusieurs pensions légales ne peut avoir pour effet d'accorder, au total, une indexation supérieure à l'indexation du montant de référence, à savoir 942,37 euros, lié

⁵¹ Loi du 2 août 1971 'organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants'.

⁵² Loi du 1^{er} mars 1977 'organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public'.

à l'indice pivot 138,01 des prix à la consommation. Compte tenu de l'indice actuel, cela équivaut à environ 2.000 euros.

1.2. Le seuil appliqué pour les pensions (article 68 de l'avant-projet) et pour les prestations sociales (article 74), à savoir 2.000 euros, diffère du seuil appliqué pour les salaires (article 54), qui est fixé à 4.000 euros.

Il a été demandé au délégué de justifier cette différence à la lumière du principe d'égalité, inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution. Celui-ci a répondu en ces termes :

« De eerste stap bij de toetsing van de naleving van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bestaat er dan ook in na te gaan of de aangevoerde situaties vergelijkbaar zijn. Volgens een vaste rechtspraak kunnen situaties die niet vergelijkbaar zijn, in rechte verschillend worden behandeld zonder dat het noodzakelijk is over te gaan tot een proportionaliteitstoets.

In casu heeft de maatregel betrekking op twee groepen van zeer verschillende aard.

De eerste groep bestaat uit werknemers die een inkomen ontvangen als directe tegenprestatie voor arbeidsprestaties. De bezoldiging die zij ontvangen heeft een specifieke juridische en economische aard, aangezien zij voortvloeit uit een contractuele verhouding tussen werknemer en werkgever. Bovendien vormen werknemers een bijdragende groep binnen het socialezekerheidsstelsel. Zij betalen persoonlijke sociale bijdragen, hun werkgevers betalen patronale bijdragen, en beroepsinkomsten vormen een fundamentele financieringsbron van de socialezekerheidsregelingen.

De tweede groep bestaat uit sociaal uitkeringsgerechtigden die vervangingsinkomens ontvangen. De inkomsten die deze personen ontvangen, vormen geen tegenprestatie voor een actuele arbeidsprestatie, maar vervangingsinkomens die door de gemeenschap worden gefinancierd via het socialezekerheidsstelsel.

De aard van de inkomsten verschilt dus tussen deze twee groepen. Bovendien dragen sociaal uitkeringsgerechtigden, in tegenstelling tot actieve werknemers, niet of niet langer rechtstreeks bij aan de financiering van het socialezekerheidsstelsel via persoonlijke bijdragen.

Het gaat dus om twee groepen die zich niet in vergelijkbare situaties bevinden en die derhalve in rechte verschillend kunnen worden behandeld.

Voor beide groepen werd een gelijkaardige benadering gehanteerd voor het vastleggen van de grensbedragen waarbij het doel van de maatregel om de overheidsfinanciën aan te zuiveren alsook de concurrentiekracht van de bedrijven te versterken, werd aangevuld met een nood aan een sociale correctie.

Bij elke doelgroep werd gestreefd om de 50% laagste lonen en uitkeringen vrij te stellen van het toepassingsgebied.

Voor lonen werd hier het mediaanloon van 4000 euro gehanteerd, op basis van gegevens van statbel en Jobat.

Voor pensioenen wordt uitgegaan van het gemiddeld uitbetaalde pensioen van 1.998 euro (in 2025). Noteer hierbij dat het gemiddelde pensioen zeer dicht bij het mediaan pensioen ligt.

Voor sociale uitkeringen, andere dan pensioenen, werd als basis de verdeling volgens inkomensdecielen van het Federaal Planbureau gehanteerd. Om de 50% laagste uitkeringen van zowel RVA, ZIV als sociale bijstand vrij te stellen, werd het grensbedrag gelegd 2000 euro ».

1.3. Eu égard aux explications fournies par le délégué et compte tenu de la marge d'appréciation dont dispose le législateur lorsqu'il s'agit d'élaborer la politique socio-économique, l'application de seuils différents pour les salaires, d'une part, et les pensions ainsi que les prestations sociales, d'autre part, semble reposer sur des critères objectifs et pertinents. La différence opérée ne peut donc pas être considérée comme manifestement déraisonnable à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution. La justification pourrait être intégrée dans l'exposé des motifs.

2.1. Le droit à la pension de retraite est une composante du droit à la sécurité sociale consacré par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ⁵³.

L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

En matière socio-économique, le législateur compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à prendre pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés ⁵⁴.

L'obligation de *standstill* ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de la sécurité sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré ⁵⁵.

2.2. L'exposé des motifs de l'avant-projet ne contient aucune information concernant l'incidence concrète de la limitation supplémentaire de l'indexation des pensions sur le niveau de protection du droit à la sécurité sociale. Il a donc été demandé au délégué si la mesure n'impliquait pas un recul significatif du niveau de protection du droit à la sécurité sociale. Le délégué a répondu en ces termes :

« De nieuwe maatregel tot beperking van de indexering van de pensioenen betekent geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau inzake de sociale zekerheid, zoals bedoeld in artikel 23 van de Grondwet om volgende 3 redenen:

1° zij treft enkel de gepensioneerden waarvan het bruto-maandbedrag van het wettelijk pensioenen of de wettelijke pensioenen meer bedraagt dan 2.000 EUR;

2° de door de maatregel getroffen gepensioneerden genieten in elk geval een bruto-indexering van 40 EUR per maand (= 2% van 2.000 EUR);

3° de indexbeperking wordt slechts twee maal toegepast zodat het maximale verlies sowieso kleiner is dan 4% van het brutobedrag van het pensioen of de pensioenen, hetgeen niet als substantieel kan worden beschouwd.

⁵³ C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.15 et s.

⁵⁴ Voir, par exemple : C.C., 20 juillet 2023, n° 112/2023, B.5.2-B.5.4 ; C.C., 7 novembre 2024, n° 116/2024, B.39.2-B.39.4.

⁵⁵ C.C., 20 juillet 2023, n° 112/2023, B.5.5.

Zelfs indien de beperking van de indexering van de pensioenen toch aanzien zou worden als niet in overeenstemming met het in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-beginsel (*quod non*), dient vastgesteld te worden dat deze maatregel proportioneel is en een legitieme doelstelling nastreeft die erin bestaat om een belangrijke bijdrage te leveren aan de sanering van de zwaar deficitaire federale overheidsfinanciën. Dit blijkt uit de infra weergegeven raming van de besparing die deze maatregel tot gevolg zou hebben:

Indexhypothesen gebruikt voor ramingen: spilindexoverschrijdingen in februari 2026, 2027, en 2028 (met telkens indexering in mei) en maart 2029 en 2030 (met indexering in juni).

Totale geraamde besparing (nieuwe cijfers januari 2026) in miljoen euro

Totale geraamde besparing (nieuwe cijfers januari 2026) in miljoen euro					
	2026	2027	2028	2029	2030
Progr.wet	-€ 39,9	-€ 97,0	-€ 152,4	-€ 201,1	-€ 253,1
Progr.wet + centenindex 2027/2028 (cijfers januari 2026)	-€ 39,9	-€ 256,1	-€ 562,4	-€ 702,6	-€ 764,6
<i>Bijkomende impact (besparing)</i>	€ 0,0	-€ 159,0	-€ 410,0	-€ 501,5	-€ 511,5

2.3. Le Conseil d'État constate que la mesure en projet contient des éléments qui en limitent l'incidence. Ainsi, cette limitation de l'indexation n'est appliquée que pour deux indexations : la première indexation après l'entrée en vigueur de la loi à adopter et la première indexation dont le paiement aura lieu après le 31 décembre 2027. En outre, les pensions de moins de 2.000 euros sont épargnées.

Néanmoins, ces dispositions doivent être prises en considération conjointement avec d'autres mesures envisagées et récentes qui influencent également le niveau de protection des pensions de retraite, notamment les mesures contenues dans l'avant-projet 'portant la réforme des pensions' qui a été soumis pour avis au Conseil d'État sous le numéro de rôle 78.663/VR, telles que la suppression de la péréquation pour les pensions en cours dans le régime de pension des fonctionnaires ainsi que les limitations temporaires de l'indexation, instaurées par la loi-programme du 18 juillet 2025 ⁵⁶. La mesure à l'examen, combinée aux limitations temporaires actuellement applicables à l'indexation des salaires et, le cas échéant, aux limitations envisagées, constitue une intervention dont les effets ne sont pas temporaires dès le moment où l'inflation n'est

⁵⁶ Avis C.E. 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 18 juillet 2025, p. 111 (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 909/1).

pas nulle. Pour les bénéficiaires d'une pension, la mesure emporte donc un recul dans la protection juridique de leur droit à la pension contre le risque d'inflation, tant à court terme qu'à long terme ⁵⁷.

La justification fournie par le délégué ne semble certes pas déraisonnable, mais elle se concentre principalement sur l'incidence budgétaire de la mesure et ne permet pas de cerner les conséquences concrètes pour les ayants droit concernés, en particulier en cas de cumul avec d'autres mesures. Il est dès lors recommandé de compléter cette justification et de l'intégrer dans l'exposé des motifs en précisant explicitement pourquoi l'ensemble des mesures limitant l'indexation des pensions ne peut être considéré comme un recul significatif du niveau de protection en matière de sécurité sociale. Si, compte tenu de l'effet cumulé, il devait néanmoins s'avérer qu'il est question d'un recul significatif, il serait recommandé d'inclure également la justification raisonnable de celui-ci dans l'exposé des motifs.

Article 70

L'article 70 de l'avant-projet détermine les moments où l'indexation limitée des pensions produira ses effets. Contrairement à ce qui est le cas pour les règles relatives à la modération salariale (article 56, § 4, de l'avant-projet), il n'est pas prévu que l'indexation future qui suivra se fera sur la base des montants des pensions après application de l'indexation limitée. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

« Dit wordt niet expliciet bepaald in het voorontwerp van wet zelf, maar wordt wel uitdrukkelijk toegelicht in de memorie van toelichting bij artikel 70 (zie verder). Het is inherent aan het indexmechanisme dat van toepassing is op de lonen en de sociale uitkeringen dat een indexaanpassing/-verhoging steeds wordt toegepast op het bedrag van het loon of de uitkering zoals dit vastgesteld is op de dag vóór de indexaanpassing/-verhoging. Dit betekent dat er geen 'rattrapage' zal plaatsvinden en dat bij de eerstvolgende indexering na toepassing van de beperkingsmaatregel de indexverhoging zal worden berekend op het nominaal pensioenbedrag zoals dit vastgesteld zal zijn ingevolge de toegepaste indexbeperking. De beperking van de indexering zal derhalve een blijvende impact hebben op de pensioenen die door deze maatregel zullen worden getroffen.

Het feit dat bij latere indexeringen van de pensioenen rekening zal worden gehouden met de beperkte indexering in toepassing van artikel 69 van het voorontwerp wordt uitdrukkelijk vermeld in het ontwerp van memorie van toelichting bij artikel 70 ».

Dans un souci de sécurité juridique et en vue d'assurer une application cohérente des différents mécanismes d'indexation, il est recommandé de préciser ce point dans le texte de l'avant-projet.

Articles 70 et 71

Le dispositif de l'article 224 en projet indique que l'article 222/1 (limitant l'indexation des pensions)

⁵⁷ Voir l'avis C.E. 77.696/2-3-16-VR, p. 114.

« s'applique uniquement :

1° à la première indexation dont le paiement intervient après l'entrée en vigueur de la loi ;

[...] ».

L'article 71 précise :

« Ce chapitre entre en vigueur le jour de la publication de la présente loi au *Moniteur belge* ».

L'indice-pivot a été dépassé le 26 décembre 2025, de sorte que, conformément à l'article 6, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi du 2 août 1971 ainsi qu'à l'article 6, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi du 1^{er} mars 1977 (ajoutés respectivement par les articles 85 et 86 de la loi-programme du 18 juillet 2025), l'augmentation est appliquée « à partir du troisième mois qui suit le mois dont l'indice atteint le chiffre qui justifie une modification ».

Le paiement de la « première indexation » visée à l'article 222/1, 1°, en projet interviendra dès lors en mars 2026.

Les modalités de l'application dans le temps du dispositif en projet ne soulèvent pas de difficulté si l'avant-projet à l'examen, une fois qu'il aura été adopté, est publié après le paiement de cette première indexation.

Dans le cas contraire, la question se pose de savoir si l'intention est de rendre le régime de limitation de l'indexation en projet applicable aux paiements afférents à l'indexation découlant du dépassement de l'indice-pivot au mois de décembre 2025.

Dans l'affirmative, il y aurait alors lieu pour l'auteur de l'avant-projet de justifier le fait de rendre ce régime applicable à une indexation qui est intervenue avant l'entrée en vigueur de la loi.

CHAPITRE 5 – MESURES DE LIMITATION TEMPORAIRE DE L'INDEXATION DES PRESTATIONS SOCIALES

Article 72

1. À l'article 72, 1°, a), de l'avant-projet, on écrira « visées par les titres IV et V de la loi du 14 juillet 1994 relative à » au lieu de « visées par les titres 4 et 5 de la loi du 14 juillet 1994 relative à ». En outre, l'ensemble du segment de phrase doit être soumis à un examen approfondi sur le plan de la correction de la langue.

2. À l'article 72, 1°, b), de l'avant-projet, on écrira « l'arrêté royal du 19 novembre 1970 » au lieu de « l'arrêté royal du 9 novembre 1970 ».

Article 74

1.1. L'article 74 de l'avant-projet contient une limitation de l'indexation des montants des indemnités d'incapacité primaire, d'invalidité et de maternité accordées dans le cadre de l'assurance indemnités et maternité visée aux titres IV et V de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994. À l'instar de la limitation de l'indexation des pensions, le seuil pour cette mesure s'élève à 2.000 euros. Lorsque le montant mensuel brut indexé de la prestation est inférieur à 2.000 euros, ou lorsque le montant journalier brut multiplié par 26⁵⁸ est inférieur à 2.000 euros, l'indexation est appliquée à concurrence de 2% du montant de la prestation initiale. Si le montant mensuel brut est supérieur à 2.000 euros, l'augmentation est alors calculée sur la seule tranche inférieure à 2.000 euros.

1.2. La question se pose de savoir comment une différence de traitement entre les bénéficiaires d'allocations dont le montant est inférieur à 2.000 euros et les autres bénéficiaires se justifie au regard du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la jurisprudence du Conseil d'État, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Le législateur dispose d'une marge d'appréciation étendue en matière sociale et économique. Le Conseil d'État ne peut censurer le choix politique du législateur ainsi que les motifs qui le fondent que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable⁵⁹.

1.3. L'exposé des motifs ne justifie pas cette différence. Il a été demandé au délégué de préciser de quelle manière la différence de traitement résultant de l'utilisation d'un seuil de 2.000 euros se justifie. En ce qui concerne les prestations sociales, il a répondu en ces termes :

« La différence de traitement entre les bénéficiaires dont la prestation est inférieure au montant de référence et ceux dont elle est supérieure repose sur des motifs légitimes d'intérêt général et respecte les principes constitutionnels d'égalité et de proportionnalité. L'objectif premier est de préserver intégralement le pouvoir d'achat des personnes disposant des prestations les plus modestes, pour lesquelles l'indexation automatique est essentielle afin de garantir une vie conforme à la dignité humaine, comme l'exige l'article 23.

À l'inverse, pour les prestations dépassant le seuil de 2.000 EUR, l'indexation est limitée afin de contenir l'effet budgétaire des hausses automatiques sur les montants les plus élevés. Cette distinction s'inscrit dans une logique de solidarité horizontale : elle concentre l'effort sur les bénéficiaires disposant d'une capacité contributive plus importante, sans remettre en cause le droit fondamental à la sécurité sociale.

⁵⁸ Ou 21,67 lorsque ce montant est payé dans un système de cinq jours.

⁵⁹ Par exemple, C.C., 27 mars 2024, n° 40/2024, B.6.

La proportionnalité est assurée par plusieurs garde-fous : la mesure est temporaire (deux occurrences durant la législature), clairement encadrée et prévisible, ce qui garantit la sécurité juridique. Elle ne supprime pas l'indexation mais en limite l'effet pour la fraction excédentaire, avec des plafonds transparents. De plus, les seuils et plafonds sont eux-mêmes indexés, ce qui évite tout gel nominal et garantit la neutralité en termes réels.

La différence de traitement est justifiée par la nécessité de concilier la protection sociale avec la soutenabilité budgétaire, tout en préservant prioritairement les revenus modestes. Elle repose sur un critère objectif, poursuit un but légitime et respecte les exigences constitutionnelles de proportionnalité et de sécurité juridique ».

Cette justification ne paraît pas déraisonnable. il est recommandé de compléter l'exposé des motifs sur ce point, tant en ce qui concerne les pensions que les prestations sociales.

1.4. La limitation de l'indexation semble s'appliquer à une sélection de prestations sociales (article 72, 1^o, de l'avant-projet). L'exposé des motifs ne justifie pas non plus cette sélection au regard du principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution. Il est recommandé de compléter l'exposé des motifs par une justification indiquant pourquoi cette délimitation a été choisie.

2.1. Pour les bénéficiaires d'allocations, la mesure emporte un recul dans la protection juridique de leur droit à la pension contre le risque d'inflation, tant à court terme qu'à long terme. Par conséquent, la question se pose de savoir s'il s'agit d'une violation du droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale consacré par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution.

2.2. Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la jurisprudence du Conseil d'État qu'il existe un effet de « *standstill* » en matière de droit à l'aide sociale. L'effet de *standstill* en matière d'aide sociale de l'article 23 de la Constitution interdit de régresser de manière significative dans la protection ou le niveau de protection que les législations offraient antérieurement dans cette matière, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable ⁶⁰.

L'obligation de *standstill* ne peut pas s'entendre comme imposant à l'autorité l'obligation de ne pas toucher aux modalités de la sécurité sociale prévues par la loi. Elle lui interdit d'adopter des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution, mais elle ne la prive pas du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré.

2.3. À la question de savoir si la limitation de l'indexation des prestations sociales concernées peut être considérée comme un recul significatif du niveau de protection au sens de l'article 23 de la Constitution, le délégué a répondu ce qui suit :

« La mesure proposée consiste à limiter temporairement l'indexation automatique des prestations sociales pour la partie excédant 2.000 EUR par mois. Elle ne supprime pas le mécanisme d'indexation prévu par la loi du 2 août 1971, mais en adapte l'application pour les montants les plus élevés, dans le cadre des décisions budgétaires arrêtées pour la période 2026-2029. L'objectif est double : préserver en priorité le pouvoir d'achat des

⁶⁰ Voir C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.4 ; C.C., 17 juillet 2025, n° 111/2025, B.13.3 ; l'avis C.E. 78.041/1/V du 8 août 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 janvier 2026 'modifiant l'article 34, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale', 4.1.

bénéficiaires disposant des prestations les plus modestes et maîtriser l'évolution des dépenses liées à l'indexation en période d'inflation.

Cette limitation est strictement bornée dans le temps. Elle ne s'applique qu'à deux reprises durant la législature, selon des modalités clairement définies et annoncées à l'avance, ce qui garantit la sécurité juridique et la prévisibilité. Elle ne remet pas en cause la structure générale du régime d'indexation et ne crée pas de mécanisme permanent.

Plusieurs garde-fous ont été intégrés pour éviter toute détérioration significative du niveau de protection garanti par l'article 23 de la Constitution. D'abord, l'indexation intégrale est maintenue pour toutes les prestations dont le montant est inférieur ou égal à 2.000 EUR, ce qui couvre la grande majorité des bénéficiaires et protège les revenus les plus modestes. Ensuite, les montants de référence (2.000 EUR, 40 EUR, etc.) sont eux-mêmes indexés à l'indice pivot en vigueur au 1^{er} janvier 2026, afin d'éviter tout gel nominal et de préserver la neutralité en termes réels. Enfin, la mesure est proportionnée : elle ne supprime pas l'indexation mais en limite l'effet pour la fraction excédentaire, avec des plafonds clairs et transparents.

La Cour constitutionnelle a confirmé, dans plusieurs arrêts relatifs à la sécurité sociale (par exemple, arrêt n° 157/2023), que des mesures limitant certains avantages peuvent être compatibles avec l'article 23 lorsqu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général et restent proportionnées.

Si la mesure devait être considérée comme une réduction du niveau de protection, elle est justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général. Elle répond à la nécessité de concilier la protection sociale avec la soutenabilité budgétaire dans un contexte d'inflation et de croissance mécanique des dépenses. Elle repose également sur un principe de solidarité horizontale, en concentrant l'effort sur les prestations les plus élevées tout en préservant intégralement le pouvoir d'achat des bénéficiaires modestes ».

2.4. Dès lors que l'indexation est garantie jusqu'à 2% du montant de la prestation inférieure à 2.000 euros bruts et compte tenu du fait que la limitation de l'indexation n'est appliquée que deux fois, la mesure ne semble pas entraîner un recul significatif du niveau de protection au sens de l'article 23 de la Constitution. Il est recommandé d'intégrer la justification sur ce point dans l'exposé des motifs, et de donner également à cet égard un aperçu des conséquences concrètes pour les ayants droit concernés.

3. Les mêmes observations valent également à l'égard de l'article 79 de l'avant-projet en ce qui concerne les prestations sociales pour travailleurs indépendants.

CHAPITRE 6 – MESURES DE LIMITATION TEMPORAIRE DE L'INDEXATION DES PRESTATIONS SOCIALES POUR TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Article 79

Il est renvoyé aux observations formulées à propos de l'article 74.

TITRE 4 – SANTÉ

CHAPITRE 1^{ER} – INTERVENTION PERSONNELLE SAGES-FEMMES

Article 82

1. L'analyse d'impact de la réglementation présente ainsi l'impact de l'article 82 de l'avant-projet de loi-programme :

« Lutte contre la pauvreté : impact négatif »

« L'introduction d'une quote-part personnelle entraîne un coût supplémentaire à la charge du patient et peut avoir un impact négatif sur les groupes défavorisés. La quote-part personnelle peut constituer un obstacle à l'accès aux soins prodigués par les sages-femmes. Pour les bénéficiaires de l'intervention majorée, la quote-part personnelle sera moins élevée afin de limiter autant que possible cet obstacle ».

« Égalité des chances et cohésion sociale : impact négatif »

« Il est possible que l'introduction d'une quote-part personnelle rende l'accès aux soins effectués par les sages-femmes plus difficile pour les groupes vulnérables. Afin de limiter autant que possible cet obstacle, la quote-part personnelle sera moins élevée pour les bénéficiaires de l'intervention majorée. En outre, chaque sage-femme conserve la possibilité de ne pas demander la quote-part personnelle ».

« Santé : impact négatif »

« L'introduction d'une quote-part personnelle et une revalorisation des honoraires des sages-femmes peuvent contribuer à augmenter le taux de conventionnement dans le secteur, ce qui a un impact positif sur l'accès aux soins prodigués par les sages-femmes. D'autre part, il est possible que la quote-part personnelle soit perçue par certains bénéficiaires comme un obstacle financier à l'accès aux soins prodigués par les sages-femmes. Pour les bénéficiaires de l'intervention majorée, la quote-part personnelle sera moins élevée afin de limiter autant que possible cet obstacle ».

« Emploi : impact positif »

« Les moyens libérés par l'introduction d'une quote-part personnelle sont réinvestis dans une revalorisation des honoraires des sages-femmes. Cela contribue à une meilleure rémunération dans le secteur ».

Invitée à justifier la réforme au regard de l'exigence de *standstill* attachée à l'article 23 de la Constitution, et interrogée si l'effet positif relevé en matière d'emploi, à savoir la revalorisation salariale permise par les recettes envisagées, est bien prévu dans l'avant-projet, la déléguée a répondu :

« De *standstill* kan ons inziens pas worden getoetst bij de concrete uitvoering van de maatregel door de Koning. Het persoonlijk aandeel zal beperkt zijn (in de nota van de Algemene raad werd bv. verwezen naar een persoonlijk aandeel gelijk aan dat voor

consultaties bij de huisarts, met name 4 euro voor een gewone rechthebbende en 1 euro voor een rechthebbende met verhoogde tegemoetkoming), zal niet noodzakelijk voor alle verstrekkingen worden voorzien en er zal dus ook een lager persoonlijk aandeel worden voorzien voor de rechthebbenden met verhoogde tegemoetkoming. De vrijgekomen middelen zullen worden geherinvesteerd in een herwaardering van de honoraria van de vroedvrouwen. Dit kan gebeuren via de bestaande mechanismes voor aanpassing van de honoraria (een aanpassing van het coëfficiëntgetal voor de beoogde verstrekkingen via een koninklijk besluit tot wijziging van de nomenclatuur of een aanpassing van de waarde van de sleutelletters zoals bepaald in de overeenkomst tussen de vroedvrouwen en de verzekeringsinstellingen) en hier is geen wetswijziging voor vereist. De verhoging van de honoraria beoogt de aantrekkelijkheid van het beroep te verhogen en vroedvrouwen aan te zetten om zich te conventioneren of geconventioneerd te blijven zodat zoveel mogelijk patiënten beroep kunnen doen op zorg aan het conventietarief ».

Examinant le dernier avant-projet de loi-programme ⁶¹, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État rappelaient comme suit la portée de l'exigence de *standstill* attachée à l'article 23 de la Constitution :

« [...] L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

En matière socio-économique, le législateur compétent dispose certes d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à prendre pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés. Cette obligation de *standstill* ne peut en outre pas s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités en matière de conditions de travail et de rémunération prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif des droits garantis par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier la manière dont ces droits sont le plus adéquatement assurés » ⁶².

Les chambres réunies précisait encore dans cet avis que, « [p]our être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif » ⁶³.

⁶¹ Avis 77.699/2-3-4-16-VR donné le 17 juin 2025 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2025 'portant des dispositions diverses', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-963/001, pp. 399-495.

⁶² *Note de bas de page 110 de l'avis cité* : Concernant ces droits, voir par exemple C.C., 19 octobre 2023, n° 132/2023, B.16.1-B.16.4.

⁶³ *Note de bas de page 119 de l'avis cité* : Voir en ce sens l'avis 77.696/2-3-16-VR ; l'avis 77.512/4 donné le 24 mars 2025 sur une proposition de loi « modifiant, en ce qui concerne les travailleurs occupés dans le cadre du régime des flexi-jobs, la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives », *Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0244/001 ; l'avis 77.424/4 donné le 19 février 2025 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public, en vue de supprimer la possibilité offerte aux fonctionnaires de dépasser le plafond Wijinckx », *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0653/001 ou encore l'avis 77.330/4 donné le 10 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 27 février 2025 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 février 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux éco-régimes'.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet soit de démontrer dans le commentaire de l'article que la mesure ne réduit pas de manière significative le degré de protection offert en matière de sécurité sociale, de protection de la santé et d'aide médicale (article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution) par la législation applicable, soit d'exposer l'objectif légitime poursuivi par la disposition opérant un recul significatif et de démontrer la proportionnalité de celui-ci.

Si la proportionnalité de la mesure entraînant un recul significatif est justifiée par une autre mesure favorable, il convient de s'assurer que celle-ci sera effectivement adoptée par le législateur afin que cette proportionnalité puisse être appréciée en prenant en compte les deux mesures.

2. Invitée à répondre à une observation de l'Inspecteur général des Finances dans son avis du 9 décembre 2025, la déléguée a précisé :

« Artikel 34 van de GVU-wet somt de categorieën van geneeskundige verstrekkingen op waarin de verplichte verzekering kan tussenkomen. Daarin wordt niet verwezen naar 'verstrekkingen verleend door vroedvrouwen' maar naar 'verlossingen' (artikel 34, 2°, van de GVU-wet).

Artikel 9 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen bepaalt welke verstrekkingen concreet als verloskundige verstrekkingen worden beschouwd. Daarin vindt men naast de verstrekkingen 'verlossingen' in strikte zin bv. ook prenatale en postnatale zorg ».

Ces explications figureront utilement dans le commentaire de l'article.

3. Invitée à expliquer l'abrogation prévue au 1°, la déléguée a répondu :

« Dit betreft een technische correctie. De wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen bepaalde:

'Art. 23, De geneeskundige verstrekkingen betreffen zowel de preventieve als de curatieve verzorging. Zij bestaan uit:

2° verlossingen;

3° verstrekkingen welke een bijzondere bekwaming vereisen, erkend overeenkomstig artikel 153, §§ 4 en 5, van geneesheer-specialist, apotheker of licentiaat in de wetenschappen;

4° verstrekken van brillen en andere oogprothesen, hoortoestellen, orthopedische toestellen en andere prothesen;

4°bis het verstrekken van implantaten;

6° behandeling van de geestesziekten, de tuberculose, de kanker, de poliomyelitis, de aangeboren aandoeningen en misvormingen; (...)

Art. 25. § 4. Wat betreft de verstrekkingen bedoeld in artikel 23, 2°, 3°, 4° en 4°bis en die bedoeld in artikel 23, 6°, wanneer ze door geneesheren-specialisten worden verleend, wordt de verzekeringstegemoetkoming bepaald op 100 % van de honoraria en prijzen vastgesteld door de overeenkomsten, door de in artikel 34 bedoelde akkoorden of door de Koning ter uitvoering van artikel 52 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel. (...)'

De wet van 9 januari 1995 tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 14 juli 1994 houdende coördinatie van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen en tot opheffing van een aantal niet in de coördinatie opgenomen bepalingen heeft het voormelde artikel 23, 6°, opgeheven.

Daarbij werd in artikel 25, § 4, blijkbaar ook de verwijzing naar artikel 23, 6° opgeheven maar niet de woorden ‘, wanneer ze door geneesheren-specialisten worden verleend,’. Deze woorden sloegen ons inziens op de verstrekkingen bedoeld in artikel 23, 6° en dienden dus ook te worden opgeheven ».

Le commentaire de l'article sera précisé en ce sens.

CHAPITRE 2 – MODIFICATIONS DE LA LOI DU 20 JUILLET 2006 RELATIVE À LA CRÉATION ET AU FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE FÉDÉRALE DES MÉDICAMENTS ET PRODUITS DE SANTÉ

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans la mesure où les articles 83 à 90 de l'avant-projet ou des parties de ceux-ci concernent des contributions ou redevances relatives à des dispositifs médicaux ou à des dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* ⁶⁴, il convient de relever l'article 111, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/745 ⁶⁵, qui implique que les États membres informent la Commission et les autres États membres, au moins trois mois avant leur mise en place, de la structure et du montant de la redevance, qu'ils peuvent, conformément au paragraphe 1 du même article, prélever pour les activités prévues par le règlement. L'article 104, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/746 contient une disposition similaire ⁶⁶.

Le délégué a déclaré que cette notification doit encore avoir lieu et qu'une disposition d'entrée en vigueur sera insérée, de manière à ce que les dispositions concernées ne puissent pas entrer en vigueur moins de trois mois après sa notification. Une telle disposition d'entrée en vigueur doit être intégrée dans l'article 144 de l'avant-projet ou à la fin de ce chapitre, moyennant une référence dans l'article 144 à la disposition d'entrée en vigueur à la fin de ce chapitre.

⁶⁴ Sur la base d'un aperçu des impôts et redevances, contenu dans les annexes de la loi du 20 juillet 2006, en lien avec le règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 'relatif aux dispositifs médicaux, modifiant la directive 2001/83/CE, le règlement (CE) n° 178/2002 et le règlement (CE) n° 1223/2009 et abrogeant les directives du Conseil 90/385/CEE et 93/42/CEE' et le règlement (UE) 2017/746 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 'relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* et abrogeant la directive 98/79/CE et la décision 2010/227/UE de la Commission', que le délégué a fourni, il paraît s'agir des articles 83, 1°, 87, 3° et 4°, 88, 54°, et 89 de l'avant-projet.

⁶⁵ Règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 'relatif aux dispositifs médicaux, modifiant la directive 2001/83/CE, le règlement (CE) n° 178/2002 et le règlement (CE) n° 1223/2009 et abrogeant les directives du Conseil 90/385/CEE et 93/42/CEE'.

⁶⁶ Règlement (UE) 2017/746 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 'relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* et abrogeant la directive 98/79/CE et la décision 2010/227/UE de la Commission'.

2. Certaines dispositions de ce chapitre qui reviennent à modifier les impôts et redevances au profit de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (ci-après : AFMPS) peuvent être considérées comme des aides d'État. Les auteurs de l'avant-projet doivent vérifier si une notification à la Commission européenne sur la base de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE est requise, ou si un régime de dispense est applicable, auquel cas on vérifiera si les conditions d'application de ce dernier sont respectées.

2.1. À la question de savoir si l'article 86 de l'avant-projet a pour effet d'octroyer un avantage au titulaire d'une autorisation de mise sur le marché d'un médicament vétérinaire commercialisé (à l'exception des médicaments vétérinaires homéopathiques, visés à l'article 4, point 10), du règlement (UE) 2019/6)⁶⁷, en ce que la partie spécifique de l'excédent hypothétique pour l'impôt visé à l'annexe III de la loi du 20 juillet 2006 'relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé', au point III.2, est fixée à 0 %, le délégué a répondu comme suit :

« Het doel van deze bepaling is om deze taks niet-variabel te maken. Het is echter niet uitgesloten dat ze in de (nabije) toekomst opnieuw variabel wordt. Daarom hebben we ervoor gekozen om de lijn in de tabel te behouden en het terugbetalingspercentage op nul te zetten. Indien de Raad van State oordeelt dat dit tot verwarring kan leiden, kunnen we ook eenvoudigweg de lijn uit de tabel verwijderen ».

Cette explication ne répond toutefois pas à la question de savoir s'il est accordé aux entreprises concernées, même temporairement, une réduction de l'impôt concerné, qui peut être considérée comme une aide d'État. Le Conseil d'État ne cerne pas avec suffisamment de clarté, dans le délai dont il dispose, le mécanisme contenu à l'article 14/10 de la loi du 20 juillet 2006, pour pouvoir y répondre par lui-même. S'il s'agit d'une aide d'État, il conviendra de procéder à une notification en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, à moins qu'un régime de dispense puisse s'appliquer.

2.2. L'article 87, 3° et 4°, de l'avant-projet porte sur des investigations cliniques commerciales de dispositifs médicaux, visées à l'article 2, 45), du règlement (UE) 2017/745, et sur des études des performances commerciales de dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*, visées à l'article 2, 42), du règlement (UE) 2017/746. Des modifications sont apportées au montant de la contribution et au montant en cas d'irrecevabilité ou de retrait par le demandeur lors du contrôle de la recevabilité, qui sont dus par les promoteurs des investigations cliniques et des études des performances commerciales concernées. Il en résulte que les promoteurs d'investigations cliniques et d'études des performances non commerciales⁶⁸ sont dispensés de contributions et qu'un avantage sélectif leur est ainsi accordé.

À la question de savoir si les dispositions en projet ne doivent pas être notifiées à la Commission européenne en tant qu'aide d'État, le délégué a répondu que ces promoteurs n'exercent pas d'activité économique :

⁶⁷ Règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 'relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE'.

⁶⁸ Voir les définitions figurant à l'article 2, § 1^{er}, 23° à 26°, de la loi du 20 juillet 2006.

« Wij verwijzen graag naar de voorafgaande argumentatie die door ons werd aangehaald. Voor wat betreft de toepassing van artikel 108 VWEU, mag het stelsel van kosteloosheid voor niet-commerciële studies voor activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van de beoordeling van verschillende aanvragen voor klinisch onderzoek niet worden beschouwd als staatssteun in de zin van de artikelen 107 en 108 VWEU.

De instellingen die onder de definitie van het niet-commercieel onderzoek vallen, zijn instellingen die een taak van algemeen belang vervullen en grotendeels met overheidsmiddelen worden gefinancierd. De achterliggende activiteit is niet gericht op het behalen van winst of het ontvangen van vergoedingen, en kan als dusdanig niet als economische activiteit worden aangemerkt.

In ondergeschikte orde halen wij ook graag het feit aan dat er geen nieuwe vrijstellingen zijn, enkel de aanpassing van bestaande tarieven voor de commerciële actoren ».

Ainsi que l'a déjà conclu précédemment le Conseil d'État dans ses avis 69.049/3 du 16 avril 2021 ⁶⁹, 70.322/3 du 26 novembre 2021 ⁷⁰, 72.474/1-2-3-4 du 10 novembre 2022 ⁷¹, 74.803/1-2-3-4 du 10 novembre 2023 ⁷² et 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025 ⁷³, aucune notification n'est requise, du moins dans la mesure où les investigations cliniques et études des performances non commerciales ne poursuivent effectivement pas de but lucratif.

2.3.1. L'article 88, 24°, de l'avant-projet remplace le tableau contenu dans la section 1 du chapitre 11 du titre 1 de l'annexe VII de la loi du 20 juillet 2006, qui porte sur les redevances pour les demandes d'avis scientifique, technique ou réglementaire (lire : réglementaire) concernant des médicaments, fourni par l'AFMPS. Les montants de ces redevances sont majorés, mais les tarifs applicables aux demandes effectuées par une PME, une université, un hôpital agréé, une fondation d'utilité publique ou une autorité de droit public sont encore toujours moins élevés que ceux applicables aux demandes effectuées par une grande entreprise.

À la question de savoir si la disposition en projet ne doit pas être notifiée à la Commission européenne en tant qu'aide d'État, le délégué a répondu ce qui suit :

« Gelet op het feit dat er materieel geen wijzigingen aan de bepalingen worden gedaan uitgezonderd de wijziging van de tarieven – die voor alle categorieën retributieplichtigen met eenzelfde percentage worden verhoogd – en de verduidelijking dat het kan gaan om zowel mononationale als multinationale dossiers, verandert er in se weinig

⁶⁹ Avis C.E. 69.049/3 du 16 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 9 mai 2021 'modifiant la loi du 22 décembre 2020 relative aux dispositifs médicaux', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1948/1, pp. 33-34, observation 4.

⁷⁰ Avis C.E. 70.322/3 du 26 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 8 février 2022 'modifiant la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'agence fédérale des médicaments et des produits de santé', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2366/1, p. 66, observation 4.1.

⁷¹ Avis C.E. 72.474/1-2-3-4 du 10 novembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 26 décembre 2022, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3015/1, p. 288, observation générale 2 concernant le chapitre 3 du titre 5.

⁷² Avis C.E. 74.803/1-2-3-4 du 10 novembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 22 décembre 2023, *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3697/1, pp. 348-349, observation générale 2.1 à propos de la section 1^{re} du chapitre 5 du titre 9.

⁷³ Avis C.E. 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 18 juillet 2025, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-909/1, pp. 370-371, observation générale 1 sur le chapitre unique du titre 3.

aan de situatie en is een nieuwe aanmelding niet vereist. In ondergeschikte orde verwijzen wij naar de argumentatie die in advies 70.322/3 reeds werd aangehaald.

Voor wat betreft KMO's verwijzen wij graag naar het feit dat, indien de steun zou worden gezien als staatssteun, deze valt onder de noemer 'steun ten behoeve van advisering' of 'innovatiesteun'. De daartoe voorziene drempels in art. 4, 1), d) of l) van Verordening 651/2014 worden echter nog steeds niet bereikt dan.

Voor de overige instellingen met een bevoordeeld tarief geldt dat zij in die hoedanigheid en voor de activiteiten waarvoor zij de adviezen vragen, een taak van openbaar belang uitoefenen. Hun activiteit is er niet op gericht winst te maken, noch enige vergoeding te ontvangen; zij zou dus niet als een economische activiteit mogen worden gekwalificeerd.

Bijgevolg dient er dus ook geen aanmelding te worden gedaan ».

Dans la mesure où l'investigation clinique dans les universités, hôpitaux agréés, fondations d'utilité publique et autorités de droit public concernés ne poursuit effectivement pas un but lucratif, on peut se rallier aux explications du délégué.

En ce qui concerne l'investigation clinique dans les PME, il est en tout cas permis de douter de la compatibilité avec l'article 18 ou l'article 28 du règlement (UE) 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité' (ci-après : règlement général d'exemption par catégorie), d'une part, pour ce qui est de la question de savoir s'il s'agit effectivement d'aides aux services de conseil ou d'aides à l'innovation et, d'autre part, parce que dans ces cas l'intensité de l'aide ne peut pas excéder 50 pour cent des coûts admissibles, alors que la différence en matière de redevances avec les grandes entreprises est bien plus grande.

Ainsi que le Conseil d'État a déjà conclu précédemment dans l'avis 70.322/3 du 26 novembre 2021 ⁷⁴, les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de prendre contact avec la Commission européenne afin de se renseigner sur la question de savoir si l'aide concernée doit être notifiée ou non, s'ils estiment disposer d'arguments justifiant que les mesures en projet ne doivent pas être considérées comme une aide d'État ou qu'elles relèvent d'un régime d'exemption. Si, à la suite de cette observation, la notification a été faite, il peut actuellement suffire de notifier les nouveaux tarifs.

2.3.2. L'article 88, 24°, de l'avant-projet reproduit le taux zéro, inscrit au point VII.1.11.1.7 du tableau en projet contenu dans la section 1 du chapitre 11 du titre 1 de l'annexe VII de la loi du 20 juillet 2006, pour la demande d'un avis technico-réglementaire ou scientifique sur une question précise spécifique relative à la recherche et au développement d'un médicament (type I, II et III) dans le cadre de l'engagement unilatéral du demandeur selon lequel il introduira pour ce médicament, dans un délai de deux ans après la fourniture de l'avis scientifique technique (type I, II ou III), une demande d'autorisation d'un essai clinique conformément à la loi du 7 mai 2017 'relative aux essais cliniques de médicaments à usage humain', et selon lequel cette expression de volonté unilatérale a été jointe à la demande. La modification en projet ajoute que cette demande peut concerner des dossiers mononationaux et multinationaux.

⁷⁴ Avis C.E. 70.322/3, cité, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2366/1, pp. 68-69, observation 4.3.

Le délégué a déclaré qu'aucune notification n'a été faite à la Commission européenne étant donné que, dans les faits, rien ne change par rapport à la situation existante.

Le Conseil d'État avait déjà précédemment exprimé des doutes quant à la thèse selon laquelle le régime en projet peut être considéré comme une aide aux projets de recherche et de développement au sens de l'article 25 du règlement général d'exemption par catégorie et avait conseillé de prendre contact avec la Commission européenne afin de se renseigner sur la question de savoir si l'aide concernée doit être notifiée ou non, si les auteurs de l'avant-projet estiment disposer d'arguments justifiant que les mesures en projet ne doivent pas être considérées comme une aide d'État ou qu'elles relèvent d'un régime d'exemption⁷⁵. Si, à la suite de cette observation, la notification a été faite, aucune nouvelle notification n'est actuellement requise.

2.4. L'article 89, 1°, de l'avant-projet fixe les taux de la contribution pour l'exercice de certaines activités relatives aux dispositifs médicaux, le tableau en projet du chapitre 3 de l'annexe IX de la loi du 20 juillet 2006 opérant dorénavant aussi une distinction en fonction du chiffre d'affaires des redevables.

À la question de savoir si la disposition en projet ne doit pas être notifiée à la Commission européenne en tant qu'aide d'État, le délégué a répondu ce qui suit :

« De belasting op actoren met een beperkte omzet wordt verlicht. Dit wordt gecompenseerd door een belastingverhoging bij de actoren met een grote omzet.

Echter, wij zijn van mening dat het niet gaat om staatssteun gezien de belasting niet van die aard is dat zij in staat zou zijn om de concurrentie in ernstige mate te verstoren of op de een of andere manier het handelsverkeer tussen de lidstaten te beïnvloeden. Daarvoor is de taks in kwestie te beperkt.

Tevens ontbreekt de vereiste selectiviteit. De belastingtarieven zijn van toepassing op de gehele sector, zonder onderscheid. Het verschil vloeit voort uit de algemene opzet van het belastingstelsel, en is er niet op geënt om specifieke types ondernemingen te bevoordelen. Een fiscaal voordeel is alleen selectief als het ondernemingen in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie gunstiger behandelt dan het normale stelsel.

De specifieke feitelijke en juridische situatie vloeit in deze voort uit de verschillende categorieën van belastingplichtigen en activiteiten die worden vastgelegd en op basis waarvan het aantal entiteiten wordt vastgesteld. Eens deze objectieve categorie is vastgesteld – overigens gebaseerd op het risico van de activiteit in kwestie en de hiermee gepaard gaande werklast voor het FAGG, wat het verschil verantwoordt, gelden steeds dezelfde tarieven per entiteit, zij het afhankelijk van de schaal van de omzet. Echter heeft het Hof van Justitie reeds geoordeeld dat het Unierecht inzake staatssteun zich niet verzet tegen progressieve belastingtarieven die tot doel hebben rekening te houden met de draagkracht van de belastingplichtigen. Bovendien is omzet over het algemeen zowel een neutraal onderscheidingscriterium als een relevante indicator voor de draagkracht van de belastingplichtigen (zie HvJ. C-562/19 P - Commissie/Polen, overwegingen 40 en 41).

Het feit dat het hier gaat over vaste bedragen eerder dan een procentueel geheven belasting op de omzet doet hier niet aan af ».

⁷⁵ Avis C.E. 70.322/3, cité, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2366/1, pp. 67-68, observation 4.2.

Le Conseil d'État estime devoir formuler une réserve en ce qui concerne l'argumentation du délégué. S'il est vrai que la Cour de justice a jugé que, d'une manière générale, le chiffre d'affaires constitue à la fois un critère de distinction neutre et un indicateur pertinent de la capacité contributive des assujettis ⁷⁶, il n'en demeure pas moins que la progressivité n'est pas une caractéristique essentielle de la réglementation en matière d'impôts et de redevances au profit de l'AFMPS, de sorte que l'on pourrait douter que la différenciation selon le chiffre d'affaires d'une entreprise soit conforme à la nature et à l'économie générale du système dans lequel cette différenciation s'inscrit ⁷⁷. Dans le délai limité qui lui est imparti, le Conseil d'État n'a toutefois pas pu examiner ce point plus avant.

3.1. Dans la mesure où les dispositions en projet concernent des contributions ou redevances relatives aux essais cliniques de médicaments à usage humain ⁷⁸, il convient de relever l'article 86 du règlement (UE) n° 536/2014 ⁷⁹, qui dispose que ce règlement ne préjuge pas de la possibilité pour les États membres de prélever une redevance pour les activités prévues dans ce règlement, pour autant que le montant de la redevance soit fixé de manière transparente et sur la base du principe de couverture des coûts. Les États membres peuvent instaurer des redevances réduites pour les essais cliniques non commerciaux.

Dans la mesure où les dispositions en projet concernent des contributions ou redevances relatives à des dispositifs médicaux ou à des dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* ⁸⁰, il convient de se référer à la condition, inscrite à l'article 111, paragraphe 1, du règlement (UE) 2017/745, selon laquelle le prélèvement par les États membres d'une redevance pour les activités liées aux dispositifs médicaux prévues par le règlement n'est possible que si « le montant de celle-ci [est] fixé de manière transparente et conformément au principe de couverture des coûts ». L'article 104, paragraphe 1, du règlement (UE) 2017/746 contient une condition analogue en ce qui concerne les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*.

Il est satisfait à l'exigence de transparence puisque les contributions ou redevances en projet seront déterminées par un dispositif légal publié au Moniteur belge et par conséquent accessible à tous les intéressés.

⁷⁶ C.J.U.E., 3 mars 2020, C-75/18, *Vodafone Magyarország*, ECLI:EU:C:2020:139, point 50 ; C.J.U.E., 16 mars 2021, C-562/19 P, *Commission c. Pologne*, ECLI:EU:C:2021:201, point 41.

⁷⁷ C.J.U.E., 22 décembre 2008, C-487/06 P, *British Aggregates Association*, ECLI:EU:C:2008:757, point 83.

⁷⁸ Sur la base d'un aperçu des impôts et redevances, contenu dans les annexes de la loi du 20 juillet 2006, en lien avec le règlement (UE) 536/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/20/CE', fourni par le délégué, il semble s'agir des articles 85, 9°, 87, 1° et 2°, et 88, 50°, de l'avant-projet.

⁷⁹ Règlement (UE) n° 536/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/20/CE'.

⁸⁰ Sur la base de l'aperçu des impôts et redevances précité, contenu dans les annexes de la loi du 20 juillet 2006, en lien avec le règlement (UE) 2017/745 et le règlement (UE) 2017/746, fourni par le délégué, il semble s'agir des articles 83, 1°, 87, 3° et 4°, 88, 54°, et 89 de l'avant-projet.

Quant à savoir s'il est effectivement satisfait à l'exigence de couverture des coûts, le Conseil d'État n'est pas en mesure de procéder à cette appréciation dès lors qu'il n'a pas connaissance des éléments de fait nécessaires en la matière ⁸¹.

Dans la mesure où il s'agit de redevances, l'exigence de couverture des coûts s'inscrit d'ailleurs dans le droit fil de l'exigence de droit interne en matière de redevances, à savoir qu'elles doivent constituer une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, et qu'elles doivent présenter un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable ⁸².

3.2. Dans la mesure où les dispositions en projet concernent des contributions ou redevances relatives aux médicaments vétérinaires ⁸³, on relèvera l'article 2, paragraphe 8, du règlement (UE) 2019/6 et le considérant 91 de ce règlement.

Le considérant 91 du règlement (UE) 2019/6 s'énonce comme suit :

« Afin de protéger la santé publique et la santé animale et l'environnement, les activités, services et tâches attribués à l'Agence par le présent règlement devraient être financés de manière adéquate. Ces activités, services et tâches devraient être financés par la perception, par l'Agence, des redevances à payer par les entreprises. La perception de ces redevances ne devrait toutefois pas porter atteinte au droit des États membres de percevoir des redevances pour les activités et tâches exécutées à l'échelle nationale ».

L'article 2, paragraphe 8, de ce règlement dispose que ce dernier est sans préjudice des dispositions nationales en matière de redevances, à l'exception de ce qui a trait à la procédure centralisée d'autorisation de mise sur le marché.

En ce qui concerne la conformité de l'avant-projet avec les dispositions précitées, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De vergoeding voor de gecentraliseerde vergunning waarvan sprake in artikel 2, lid 8 wordt verder uitgewerkt in artikel 43, lid 1 van de Verordening.

Met betrekking tot de centrale vergunningen voor diergeneesmiddelen is er de volgende belasting:

- III.2: de jaarlijkse bijdrage voor de vergunning voor het in de handel brengen van een gecommmercialiseerd geneesmiddel, door de vergunninghouder te betalen. Dit is geen bijdrage voor de procedure om de vergunning te verlenen, aangezien die door de Europees Geneesmiddelenbureau wordt gevoerd en het FAGG hier niet in tussenkomt. Echter heeft het FAGG wel taken met betrekking tot de controle van deze vergunninghouders, en deze

⁸¹ En tout état de cause, il convient de formuler une réserve dans la mesure où le coût de l'investigation clinique non commerciale, des études des performances non commerciales et des essais cliniques non commerciaux serait imputé, par le biais des redevances, sur l'investigation clinique commerciale, sur les études des performances commerciales et sur les essais cliniques commerciaux, étant donné que la couverture des coûts ne peut pas purement et simplement être appréciée au niveau du secteur des essais cliniques et études des performances, plutôt qu'au niveau du promoteur individuel.

⁸² C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5.

⁸³ Sur la base de l'aperçu des impôts et redevances précité, contenu dans les annexes de la loi du 20 juillet 2006, en lien avec le règlement (UE) 2019/6, fourni par le délégué, il semble s'agir des articles 84, 2°, 85, 3° et 9°, et 88, 55° à 78°, de l'avant-projet.

bijdrage wordt geheven om de kosten daarvan mee te kunnen dekken – het blijft evenwel een belasting en is dus niet zuiver kostendekkend. Ze overlapt niet met de vergoeding voor het Europees Geneesmiddelenbureau en heeft geen uitstaans met de procedure voor de verlening van de vergunning zelf.

Voor het overige zijn er in onze wetgeving enkel retributies inzake vergunningen voor het in de handel brengen, toepasselijk op nationale vergunningsprocedures en gedecentraliseerde vergunningsprocedure, opgesomd in Bijlage VII, Titel 12, Hoofdstuk 1.

Gelet op de bewoordingen van de tekst, dat de verordeningen nationale bepalingen inzake vergoedingen onverlet laat, met uitzondering van de procedure voor de gecentraliseerde procedure, lezen wij de tekst als dusdanig dat er in dat geval inderdaad geen vergoedingen voor de aanvraagprocedure zijn toegelaten. Maar er bestaan dus ook geen taksen of retributies voor die gecentraliseerde procedure in de FAGG-wetgeving.

Wij hebben geen weet van documenten van de EU die dit verder toelichten, buiten considerans 3 van de Verordening (EU) 2024/568 van het Europees Parlement en de Raad van 7 februari 2024 betreffende de aan het Europees Geneesmiddelenbureau te betalen vergoedingen en heffingen, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2017/745 en (EU) 2022/123 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 658/2014 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG) nr. 297/95 van de Raad, dat de vergoedingen voor het Europees Geneesmiddelenbureau vaststelt, en waar het volgende wordt gesteld:

Hoewel deze verordening de vergoedingen en heffingen moet regelen die door het Bureau in rekening worden gebracht, blijft de bevoegdheid met betrekking tot de door de bevoegde autoriteiten in rekening gebrachte vergoedingen bij de lidstaten berusten. Dezelfde activiteit mag echter niet twee keer worden aangerekend aan aanvragers en houders van vergunningen voor het in de handel brengen ».

Dès lors que le délégué a déclaré qu'aucune redevance ou impôt n'est instauré pour les actes ou les prestations de service de la Belgique dans le cadre de l'autorisation centralisée de mise sur le marché, aucun problème ne se pose en ce qui concerne la conformité avec l'article 2, paragraphe 8, du règlement (UE) 2019/6.

4. Aux articles 83, 86 et 87 de l'avant-projet, on écrira « l'annexe jointe à la présente loi » au lieu de « l'annexe I jointe à la présente loi ».

Dans l'intitulé de l'annexe I, on écrira « Annexe » dès lors qu'une seule annexe est jointe à l'avant-projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 83

1. Dans la phrase liminaire de l'article 83 de l'avant-projet, on écrira « de la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé » au lieu de « de la même loi ».

2. La modification apportée par l'article 83 de l'avant-projet ne porte que sur un seul pourcentage qui est modifié, à savoir le taux du prélèvement mentionné dans la quatrième colonne

de l'annexe I.1 de la loi du 20 juillet 2006 (0,34010 % au lieu de 0,3073 %). La disposition modificative contenue à l'article 83, 1°, de l'avant-projet doit dès lors être limitée à ce seul pourcentage et l'article 83, 2°, de l'avant-projet doit être omis, comme l'a confirmé le délégué.

Article 84

1. En ce qui concerne la contribution due par les personnes habilitées à délivrer des médicaments au public, l'article 84, 1°, de l'avant-projet fixe désormais un montant différent pour les pharmacies ouvertes au public, d'une part, et pour les pharmacies hospitalières, d'autre part. Invité à justifier cette différence de traitement au regard du principe d'égalité, le délégué a donné la réponse suivante :

« Kosten die samengaan met de taken die het Agentschap uitoefent met betrekking tot de controle op ziekenhuizen zijn groter dan die met betrekking tot diegene die voortvloeien uit de taken die samengaan met de publieke officina's.

Het doel van deze bepaling is om de kosten die het FAGG maakt voor algemene dienstverlening ten bate van deze twee stakeholders correct te dekken. We stellen vast dat het middel dat de inkomsten genereert, namelijk de heffing op het aantal verpakkingen, daar niet perfect in slaagt. De door deze twee stakeholders verhandelde volumes staan namelijk niet helemaal in verhouding tot de kosten die ze moeten dekken ».

La contribution concernée n'étant pas une redevance, il n'est pas requis de justifier séparément pour les deux types de pharmacies que la contribution est une rémunération financière pour un service accompli par l'autorité au profit du redevable, considéré individuellement, et qu'elle doit avoir un caractère purement rémunératoire, auquel cas il doit exister un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. Il n'en demeure pas moins que les impôts tels que celui-ci doivent aussi être conformes au principe d'égalité, d'autant plus que l'objectif du législateur était d'aligner autant que possible les impôts au profit de l'AFMPS sur les coûts engagés par celle-ci au profit des redevables concernés.

Le Conseil d'État ne dispose pas des connaissances de fait requises pour apprécier si les différents montants peuvent être justifiés par différents frais engagés par l'AFMPS pour les deux types de pharmacies. Il se doit dès lors de formuler une réserve sur ce point.

2. La contribution pour les médicaments à usage humain, modifiée par l'article 84, 1°, de l'avant-projet, est nettement inférieure à celle pour les médicaments à usage vétérinaire, modifiée par l'article 84, 2°, de l'avant-projet. Invité à justifier cette différence de traitement au regard du principe d'égalité, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het doel van deze bepaling is om de kosten die het FAGG maakt voor algemene dienstverlening ten bate van deze twee stakeholders correct te dekken. We stellen vast dat het middel dat de inkomsten genereert, namelijk de heffing op het aantal vergunningen, daar niet perfect in slaagt. De aantallen vergunningen die deze twee stakeholders bezitten, staan namelijk niet helemaal in verhouding tot de kosten die ze moeten dekken. Om beiden gelijk te behandelen en alle kosten te dekken, is een verschillend tarief per marktvergunning noodzakelijk ».

En l'espèce également, le Conseil d'État se doit de formuler une réserve, pour les mêmes motifs que ceux évoqués à l'observation 1.

Article 85

1. L'article 85 de l'avant-projet apporte un certain nombre de modifications à l'annexe III de la loi du 20 juillet 2006, dont l'intitulé s'énonce comme suit : « Contribution annuelle des opérateurs économiques ». Il ne ressort toutefois pas du texte de cette annexe même qu'il s'agit d'une contribution annuelle. Tel est également le cas de l'article 14/9 de la même loi, dès lors que le caractère annuel de la contribution ressort uniquement de l'intitulé de la sous-section 3 que cet article contient. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« In het tweede lid wordt melding gemaakt van het feit dat '1 april van het jaar waarvoor de bijdrage verschuldigd is, wordt gehanteerd als referentiedatum', wat impliceert dat de belasting niet louter eenmaal wordt geheven. Toch moeten we toegeven dat de tekst op dat vlak onduidelijk is, des te meer omdat de paragrafen §1/1 en §1/2, die evenwel later werden toegevoegd, wél uitdrukkelijk spreken van een 'jaarlijkse bijdrage'.

De parlementaire voorbereiding bij het artikel vermeldt met betrekking tot dit artikel ook dat het gaat om een jaarlijkse bijdrage en dit dus daadwerkelijk de bedoeling van de wetgever is geweest. (Kamer, Parl. St. 2017-2018, nr. 51-2437/001, p. 10) ».

Il est dès lors conseillé de mettre cette modification à profit pour également mentionner expressément dans le paragraphe 1^{er} de l'article 14/9 de la loi du 20 juillet 2006 qu'il s'agit d'une contribution annuelle.

2. Le point III.9, en projet, de l'annexe III de la loi du 20 juillet 2006 renvoie à une « autorisation visée à l'article 40/1, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 mai 2017 relative aux essais cliniques de médicaments à usage humain » et à une « autorisation visée à l'article 99, [paragraphe 1], du [r]èglement (UE) 2019/6 du 11 décembre 2018 du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE ». À la question de savoir s'il ne faudrait pas mentionner également des enregistrements effectués conformément au règlement (UE) 2019/6, le délégué a répondu ce qui suit :

« Er bevindt zich een equivalent in artikel 95 van de Verordening 2019/6. Er blijkt inderdaad een lacune te zijn nu artikel 12*bis*, §4, eerste lid Geneesmiddelenwet deze registraties in het kader van diergeneesmiddelen niet meer dekt ».

Le délégué a formulé la proposition de texte suivante, à laquelle on peut se rallier :

10° in de bijlage III.9 wordt de tweede kolom aangevuld met de woorden “en/of houder van een vergunning als bedoeld in artikel 40/1, eerste lid van de wet van 7 mei 2017 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik en/of houder van een vergunning bedoeld in artikel 99, eerste lid van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG en/of de geregistreerde invoerders en distributeurs bedoeld in artikel 95 van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG”;	10° dans l’annexe III.9, la deuxième colonne est complétée par les mots « et/ou titulaire d’une autorisation visée à l’article 40/1, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 2017 relative aux essais cliniques de médicaments à usage humain et /ou titulaire d’une autorisation visée à l’article 99 du Règlement (UE) 2019/6 du 11 décembre 2018 du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE et/ou les importateurs et distributeurs enregistrés visés à l’article 95 du règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE » ;
11° in de bijlage III.9 wordt de derde kolom aangevuld met de woorden “en/of vergunning als bedoeld in artikel 40/1, eerste lid van de wet van 7 mei 2017 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik en/of vergunning bedoeld in artikel 99, eerste lid van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG en/of de registratie bedoeld in artikel 95, eerste lid van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG”	11° dans l’annexe III.9, la troisième colonne est complétée par les mots « et/ou autorisation visée à l’article 40/1, alinéa 1er, de la loi du 7 mai 2017 relative aux essais cliniques de médicaments à usage humain et/ou titulaire d’une autorisation visée à l’article 99 du Règlement (UE) 2019/6 du 11 décembre 2018 du Parlement européen et du Conseil relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE et/ou l’enregistrement visé à l’article 95, paragraphe 1, du Règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE »

3. Pour la contribution annuelle des opérateurs économiques, l'article 85, 12°, de l'avant-projet fixe désormais un montant différent pour les grossistes-répartiteurs, d'une part, et pour les autres grossistes et les importateurs et distributeurs enregistrés, d'autre part. Invité à justifier cette différence de traitement au regard du principe d'égalité, le délégué a répondu ce qui suit :

« Groothandelaar-verdelers oefenen bepaalde taken van publieke dienstverlening uit, deze worden specifiek uiteengezet in artikel 101 van het Koninklijk besluit van 14 december 2006 betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik. Het lager tarief is hier een compensatie voor ».

En l'occurrence également, le Conseil d'État se doit de formuler une réserve, pour les mêmes motifs que ceux évoqués à l'observation 1 à propos de l'article 84 de l'avant-projet.

Article 87

1. Dans la phrase liminaire de l'article 87 de l'avant-projet, on omettra la mention du chapitre 1^{er} (de l'annexe V de la loi du 20 juillet 2006) et on ajoutera cette mention aux 1° et 2°. Les 3° et suivants font en effet référence à d'autres chapitres de cette annexe que le chapitre 1^{er}.

2. Ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'observation générale 2.2 relative à ce chapitre, l'article 87, 3° et 4°, de l'avant-projet concerne les investigations cliniques commerciales de dispositifs médicaux, visées à l'article 2, 45), du règlement (UE) 2017/745, et les études des performances commerciales de dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*, visées à l'article 2, 42), du règlement (UE) 2017/746. Les modifications en projet du montant de la contribution et du montant en cas d'irrecevabilité ou de retrait par le demandeur lors du contrôle de la recevabilité, qui sont dus par les promoteurs des investigations cliniques et études des performances commerciales concernées, ont pour effet que les promoteurs d'investigations cliniques et d'études des performances non commerciales sont exemptés des contributions.

Invité à justifier cette différence de traitement au regard du principe d'égalité, le délégué a répondu en ces termes :

« Wij wijzen eerst nogmaals op het feit dat er geen nieuwsoortige vrijstellingen worden ingevoerd en enkel de tarieven worden aangepast.

In ondergeschikte orde verwijzen wij graag naar de argumenten die voorafgaand werden aangehaald bij het invoeren van de vrijstellingen in kwestie, zijnde dat het gelijkheidsbeginsel geen verschil in behandeling uitsluit tussen verschillende categorieën personen, op voorwaarde dat dit verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is.

Voor wat betreft de klinische proeven, klinische onderzoeken en prestatiestudies geldt dat het onderscheid is gebaseerd op de niet-commerciële aard, die is verbonden aan de hoedanigheid van de opdrachtgever, zoals gedefinieerd in artikel 2, §1, 23°, 25° en 27° van de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten.

Voor de instellingen die onder deze bepalingen vallen hebben geldt dat zij elke financiële deelname in de farmaceutische sector ontbreken of het feit dat het instellingen

betreft die een taak van algemeen belang vervullen en door de gemeenschap worden gefinancierd.

De belastingen die zouden verschuldigd zijn door deze instellingen zouden moeilijk gedragen kunnen worden door de betrokken instellingen, wat zou leiden tot een drastische vermindering van niet-commerciële studies, welke nochtans van groot belang zijn voor de volksgezondheid.

Aldus is er een objectief gerechtvaardigd criterium om deze uit te zonderen van belasting ».

Cette justification peut être accueillie ⁸⁴.

3. Le délégué a confirmé, en ce qui concerne l'article 87, 3° et 4°, de l'avant-projet, que le dernier rang du tableau contenu dans la section 1 du chapitre 3 de l'annexe de l'avant-projet doit être omise, tout comme les quatre derniers rangs du tableau figurant dans la section 2 du chapitre 3 de cette annexe.

4. À la question de savoir pourquoi les contributions pour les réinspections sont transférées des redevances aux impôts (par les articles 87, 7° à 9°, et 88, 51°, de l'avant-projet), le délégué a donné la réponse suivante :

« Er is vastgesteld dat dit niet meer kan gekwalificeerd worden als retributie omdat de betaalde tarieven niet meer louter kostendekkend zijn. De bedragen voor herinspecties baseren zich op de tijd gespendeerd ter plaatse bij de geherinspecteerde. Deze wordt echter voorafgegaan door de voorbereiding en gevolgd door het schrijven van een verslag. Deze activiteiten vragen tijd en hebben dus een kost. De tijd die eraan wordt besteed, varieert van herinspectie tot herinspectie. Daardoor zijn de bedragen uit de wet niet kostendekkend en hanteren we een belasting in plaats van een retributie ».

Convertir une redevance en un impôt ne signifie nullement que le régime de contribution échappe à l'applicabilité du principe d'égalité, dès lors que dans ce cas, non seulement les articles 10 et 11 de la Constitution, mais aussi ses articles 170 et 172 s'appliquent. En cas de différences significatives, d'un cas à l'autre, dans le temps qui doit être consacré à la préparation de la réinspection et à la rédaction du rapport, la question se pose de savoir si ces heures ne peuvent pas également être incluses dans le calcul de la contribution. Si cela s'avère impossible, il faut pouvoir justifier, au regard du principe d'égalité, pourquoi, malgré ces différences significatives, les mêmes montants sont imputés par demi-journée de temps de réinspection effectif. Le Conseil d'État se doit dès lors de formuler une réserve sur ce point.

5. Les faits générateurs énumérés au chapitre 9, en projet, de l'annexe V de la loi du 20 juillet 2006 sont définis de manière relativement sommaire. Dès lors qu'il s'agit en l'espèce de taxes, plutôt que de redevances, il a été demandé au délégué de définir plus précisément ces faits

⁸⁴ Voir aussi l'avis C.E. 77.696/2-3-16-VR, cité, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-909/1, pp. 373-374, observation générale 4 à propos du titre 3, chapitre unique.

générateurs, eu égard au principe de légalité en matière fiscale. Le délégué a fourni la proposition de texte suivante :

Bijdrageplichtig feit	De bijdrageplichtige	Bedrag
V.9.1. Herinspectie Fabrikant van medische hulpmiddelen/hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek (IVD) zoals bedoeld in artikel 2, 30) van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en artikel 2, 23) van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.2 Herinspectie Ziekenhuis, zoals bedoeld in artikel 2, §1 van de Gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, op de voorschriften van het koninklijk besluit van 30 september 2020 houdende de bereiding en de aflevering van geneesmiddelen en het gebruik en de distributie van medische hulpmiddelen binnen verzorgingsinstellingen inzake medische hulpmiddelen	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.3. Herinspectie Menselijk lichaamsmateriaal overeenkomstig artikel 23, §1, lid 1 van de wet van 19 december 2008 inzake het verkrijgen en het gebruik van menselijk lichaamsmateriaal met het oog op de geneeskundige toepassing op de mens of het wetenschappelijk onderzoek	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand

V.9.4. Herinspectie veterinaire depot zoals bedoeld in artikel 11, §2 van de wet van 28 augustus 1991 op de uitoefening van de diergeneeskunde	De geherinspecteerde	1.007,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.5. Herinspectie gezondheidszorgbeoefenaar - depot (art. 20 gecoördineerde wet 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen)	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.6. Herinspectie van een (voor het publiek opengestelde) apotheek bedoeld in artikel 18 van de wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015	De geherinspecteerde	1.007,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.7. Herinspectie Ziekenhuis, zoals bedoeld in artikel 2, §1 van de Gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, op de naleving van de voorschriften van het koninklijk besluit van 30 september 2020 houdende de bereiding en de aflevering van geneesmiddelen en het gebruik en de distributie van medische hulpmiddelen binnen verzorgingsinstellingen inzake geneesmiddelen	De geherinspecteerde	1.007,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.8. Herinspectie distributeur van medische hulpmiddelen zoals bedoeld in artikel 2, 34) van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en artikel 2, 27) van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand

Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie		
V.9.9. Herinspectie Goede Praktijken met betrekking tot het vervaardigen van geneesmiddelen (Good Manufacturing Practices) zoals bedoeld in artikel 12bis, §1, lid 9 van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen voor menselijk gebruik	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.10. Herinspectie Goede Distributiepraktijken voor geneesmiddelen (Good Distribution Practices) zoals bedoeld in artikel 12ter, §1, lid 12 van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen voor menselijk gebruik	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.11. Herinspectie Goede Klinische Praktijken Medische Hulpmiddelen (Good Clinical Practices Medical Devices) zoals bedoeld in Bijlage XV, Hoofdstuk II, 3.12, in het kader van artikel 62, lid 1 van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en Bijlage XIII, 2.3.2, t), in het kader van artikel 56, lid 1 van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.12. Herinspectie EU Vertegenwoordiger Medische Hulpmiddelen (EU Representative) zoals bedoeld in artikel 11 van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG)	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand

nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en artikel 11 van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie		
V.9.13. Herinspectie Herverpakking Omlabeling Medische Hulpmiddelen (Repack Relabel) zoals bedoeld in artikel 16, lid 2, b) van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad en artikel 16, lid 2, b) van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.14. Herinspectie In-Huisproductie Medische Hulpmiddelen (In-House) zoals bedoeld in artikel 5, 5) van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad, en artikel 5, 5) van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.15. Herinspectie Invoer Medische Hulpmiddelen (Import), overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2017/745	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter

van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad, en artikel 13 van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie		plaats en/of vanop afstand
V.9.16. Herinspectie Technische aanbieder van thuiszorgdiensten (Service and Technical Home Assistant) zoals bedoeld in artikel 59 van de wet van 15 december 2013 met betrekking tot medische hulpmiddelen	De geherinspecteerde	1.507,50 EUR per inspecteur per halve dag ter plaats en/of vanop afstand
V.9.17. Herinspectie Goede Klinische Praktijken Geneesmiddel (Good Clinical Practices Medicinal Product): herinspectie op de naleving van de goede klinische praktijken, bedoeld in artikel 47 van de Verordening (EU) nr. 536/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik en tot intrekking van Richtlijn 2001/20/EG	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaats en/of vanop afstand
V.9.18. Herinspectie Geneesmiddelenbewaking Humaan (Pharmacovigilance Human): herinspectie op het geneesmiddelenbewakingssysteem, bedoeld in artikel 12sexies, §2 van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen voor menselijk gebruik	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaats en/of vanop afstand
V.9.19. Herinspectie Geneesmiddelenbewaking Veterinair (Pharmacovigilance Veterinary): herinspectie op het geneesmiddelenbewakingssysteem, bedoeld in artikel 73 van Verordening (EU) 2019/6 van 11 december 2018 van het	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaats en/of vanop afstand

Europees Parlement en de Raad betreffende diergeneesmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EG		
V.9.20. Herinspectie erkend laboratorium zoals bedoeld in artikel 13, lid 2 van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen voor menselijk gebruik	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.21. Herinspectie hergebruik: herinspectie van faciliteiten waar medische hulpmiddelen voor eenmalig gebruik, bedoeld in artikel 2, 8) van de Verordening nr. 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad, worden voorbereid voor een volgende gebruik door middel van een herverwerking, zoals bedoeld in artikel 2, 39) van de vermelde Verordening nr. 2017/745	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.22. Herinspectie sterilisatie: de herinspectie van een sterilisatiedienst in een ziekenhuisapotheek, zoals voorzien in het KB van 30 september 2020 houdende de bereiding en de aflevering van geneesmiddelen en het gebruik en de distributie van medische hulpmiddelen binnen verzorgingsinstellingen.	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand
V.9.23. Audit bij aangemelde instantie zoals bedoeld in Bijlage VI, 4° volgend op het tweede CAPA-plan, in het kader van de in de artikelen 39, paragraaf 7, en 44, paragraaf 9, van Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad, en de artikelen 35, paragraaf 7,	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand

en 40, paragraaf 9, van Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie, bedoelde procedures.		
V.9.24. Hernieuwde aanvraag als tot aanwijzing als aangemelde instantie zoals bedoeld in Bijlage VI, 4°, na afwijzing	De geherinspecteerde	1.976,25 EUR per inspecteur per halve dag ter plaatse en/of vanop afstand

Dans le délai imparti, le Conseil d'État n'a pas pu vérifier si toutes les références aux dispositions de règlements, de lois et d'arrêtés royaux qui y sont mentionnées sont correctes. On peut d'ores et déjà relever ce qui suit.

Dans un certain nombre de cas (comme les points V.9.1, V.9.8 et V.9.21, en projet), il est fait référence aux définitions figurant dans les règlements (UE) 2017/745 et (UE) 2017/746, plutôt qu'(également) aux dispositions réglementaires régissant les inspections concernées ou le contrôle visé. Il convient d'y remédier dans la mesure du possible.

Le point V.9.9, en projet, doit viser l'article 12*bis*, § 1^{er}, alinéa 11 (et non : alinéa 9), de la loi du 25 mars 1964 'sur les médicaments à usage humain'.

Le point V.9.11, en projet, doit préciser qu'il s'agit de l'annexe XV, chapitre II, 3.12, *du règlement (UE) 2017/745*.

Le point V.9.23, en projet, fait état du « tweede CAPA-plan ». Le délégué a déclaré qu'il s'agit de « [h]et Corrigerend en preventief actieplan, dat moet worden opgesteld bij de vaststelling van gebreken, in dit kader datgene dat [moet] worden opgesteld door aangemelde instanties bij medische hulpmiddelen. (Zie hieromtrent o.a. art. 14, § 3, eerste lid Geneesmiddelenwet – dit valt onder de 'termijn om zich in regel te stellen'.) ». Il est dès lors préférable de se référer au nom complet de ce plan.

Les auteurs de l'avant-projet doivent procéder à une nouvelle vérification approfondie du nouveau chapitre 9, en projet, de l'annexe V de la loi du 20 juillet 2006. La proposition de texte peut être accueillie sous cette réserve.

6. Dans les phrases liminaires de l'article 87, 8° et 9°, de l'avant-projet, on écrira chaque fois « inséré par le 7° » au lieu de, respectivement, « inséré par le 6° » et « inséré par 6° ».

Article 88

1. L'article 88 de l'avant-projet modifie des redevances existantes et en instaure de nouvelles. Conformément à l'article 14/14, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 juillet 2006, une rétribution (lire : redevance), dont le redevable, le fait générateur et le montant sont fixés à l'annexe VII de cette loi, est due. L'article 14/16 de la loi dispose que le Roi peut modifier les montants visés à l'annexe VII. Il en résulte que les redevances doivent répondre aux caractéristiques d'une redevance, même si elles sont fixées par la loi.

Par conséquent, il est requis:

- que la définition du fait générateur soit précise ;
- qu'il puisse se déduire de la définition du fait générateur qu'il s'agit de services que l'AFMPS fournit en faveur du redevable considéré individuellement ;
- qu'il soit satisfait à l'exigence de droit interne précitée selon laquelle les redevances doivent constituer une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, et doivent présenter un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable ⁸⁵.

Dans un certain nombre d'observations formulées ci-après, la conformité avec ces principes sera examinée plus avant.

2. Le tableau contenu dans la section 24 du chapitre 4 de l'annexe I (lire : de l'annexe) à l'avant-projet (voir l'article 88, 24^o, de l'avant-projet) opère une distinction entre les montants des redevances à payer par une grande entreprise et ceux à payer par une PME, une université, un hôpital agréé, une fondation d'utilité publique ou une autorité de droit public. Invité à justifier cette distinction au regard du principe d'égalité, le délégué a répondu en ces termes :

« Wij verwijzen in deze ook weer naar de argumentatie die is gegeven bij het advies 70.322/3.

Voor de KMO's geldt dat de retributies zwaarder doorwegen op kleinere organisaties en zij minder interne en externe expertise hebben, waardoor zij meer behoefte hebben aan ondersteunend advies. In het verlengde daarvan kan worden aangehaald dat het stimuleren van KMO's essentieel is om te voorkomen dat de markt van de farmaceutische sector evolueert naar een monopolie van enkele grote spelers.

KMO's zijn ook vaak een bron van vroege risicovolle innovaties, veel meer dan grote, gevestigde bedrijven. Door de drempel van wetenschappelijk advies te verlagen, kan aldus de omzetting van fundamenteel onderzoek naar concrete klinische toepassingen worden bevorderd.

Deze ongelijke situaties verantwoorden op deze manier een ongelijke behandeling ».

Dans l'avis 70.322/3, le Conseil d'État a émis quelques réserves quant à la justification qui se résumait simplement à dire que les PME ont une capacité financière plus faible

⁸⁵ Voir également l'avis C.E. 72.474/1-2-3-4, cité, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3015/1, pp. 289-290, observation générale 4 à propos du chapitre 3 du titre 5.

que les grandes entreprises⁸⁶. Le Conseil ne dispose pas des connaissances de fait suffisantes pour apprécier si les deux arguments supplémentaires qui sont évoqués à présent, à savoir la lutte contre la formation de monopoles et la promotion d'innovations à risque, sont de nature à lever cette réserve.

3. Les redevances fixées à l'article 88, 26°, 33°, 75° et 78°, de l'avant-projet concernent notamment la e-législation organisée par le service de légalisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. À la question de savoir s'il s'agit alors effectivement d'un service fourni par l'AFMPS elle-même, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het systeem wordt beheerd door de FOD Buitenlandse Zaken. Het is echter het FAGG dat als erkende partner van het systeem het opladen doet. Het vergt dus nog steeds een prestatie van het FAGG waar een beperkte kost tegenover staat, die door de retributie in kwestie wordt gecompenseerd ».

4. L'article 88, 29° et 74°, de l'avant-projet fait état d'un « Statement of Licensing Status of Pharmaceutical Product ». À la question de savoir ce que l'on entend par là, le délégué a répondu ce qui suit :

« Een 'Statement of Licensing Status of Pharmaceutical Product' is een document dat de essentiële gegevens over een geneesmiddel bevat (naam, sterkte, actief bestanddeel en hoeveelheid, vergunningsnummer, datum van eerste in de handel brengen)

Dit is de toepassing van regelgeving van de Wereldgezondheidsorganisatie, meer bepaald de 'Guidelines on the implementation of the WHO certification scheme on the quality of pharmaceutical products moving in international commerce'.

Aanvragen van dit document zijn uiterst zeldzaam. De afgelopen vijf jaren ontvingen we er geen enkele. Dringende aanvragen (VII.1.14.2) zouden nog veel zeldzamer zijn. Het leek ons dus overdreven om daar een kost voor te voorzien.

(...)

Een definitie kan worden toegevoegd op basis van de bovenstaande verklaring in zowel Bijlage VII, Titel 1, Hoofdstuk 14 als in Bijlage VII, Titel 12, Hoofdstuk 7

Tekstvoorstel:

NL:

'Statement of Licensing Status of Pharmaceutical Product': een document dat de essentiële gegevens over een geneesmiddel bevat (naam, sterkte, actief bestanddeel en hoeveelheid, vergunningsnummer, datum van eerste in de handel brengen), in uitvoering van de richtlijnen van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de implementatie van het WGO-certificeringsprogramma voor de kwaliteit van farmaceutische producten in het internationale handelsverkeer

FR:

'Statement of Licensing Status of Pharmaceutical Product': document contenant les informations essentielles sur un médicament (nom, dosage, principe actif et quantité, numéro d'autorisation, date de première mise sur le marché), conformément aux directives de l'Organisation mondiale de la Santé relatives à la mise en œuvre du programme OMS

⁸⁶ Avis C.E. 70.322/3, cité, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2366/1, p. 80, observation 12.2.

de certification de la qualité des produits pharmaceutiques dans le commerce international ».

On peut se rallier à cette proposition de texte.

5. Le délégué a déclaré qu'au premier rang du tableau de la section 31 du chapitre 4 de l'annexe de l'avant-projet (voir l'article 88, 41°, de l'avant-projet), il faut mentionner 495,99 euros au lieu de 488,74 euros.

6. Le délégué a déclaré qu'il convient d'insérer entre les premier et deuxième rangs actuels de la section 32 du chapitre 4 de l'annexe de l'avant-projet (voir l'article 88, 42°, de l'avant-projet) un nouveau rang, qui mentionnera 18,28 euros (pour la redevance mentionnée au point VII.2.2.2).

7.1. Le tableau dans la sous-section 2 de la section 34 du chapitre 4 de l'annexe de l'avant-projet (voir l'article 88, 45°, de l'avant-projet) prévoit deux nouvelles redevances. Le montant de la redevance mentionnée aux points VII.2.4.5 et VII.2.4.6, en projet, est de 312,83 euros, ce qui est légèrement supérieur au montant de la redevance pour l'agrément ou l'enregistrement initial, fixé au point VII.2.4.1 en projet (article 88, 44°, de l'avant-projet), à savoir 302,07 euros. À la question de savoir si le montant des deux nouvelles redevances couvre les coûts, le délégué a répondu ce qui suit :

« De nieuwe tarieven onder VII.2.4.5 en VII.2.4.6 zijn het resultaat van een inschatting van de werklust. Deze berekening is accuraat gemaakt.

Het bestaande tarief van VII.2.4.1 wordt met het [voorontwerp] verhoogd met 5 % (net als alle andere bestaande tarieven). Dit tarief is dus niet individueel herberekend. Het zou te veel werk vragen om elk tarief elk jaar individueel te herberekenen. Het is bijgevolg mogelijk dat er een kleine discrepantie is ontstaan tussen de werkelijke kost en het tarief.

Feitelijk is voor dit type dossiers de werklust voor alle betrokken aanvragen (initieel, hernieuwing, aanpassing) min of meer gelijklopend en is een gelijk tarief verantwoord. Wij stellen dus voor de tarieven gelijk te stellen op 302,83 euro ».

On peut se rallier à la suggestion d'assimiler les trois montants concernés à 302,83 euros.

7.2. Le délégué a marqué son accord pour préciser aux points VII.2.4.5 et VII.2.4.6 précités en projet la référence à l'article 3 du règlement (CE) n° 273/2004⁸⁷ et aux articles 6 et 7 du règlement (CE) n° 111/2005⁸⁸, et a formulé la proposition de texte suivante.

« VII.2.4.5. De hernieuwing van een vergunning en/of registratie voor de invoer, de uitvoer, de intermediaire activiteiten, het bezit, de opslag, de vervaardiging/de productie, de verwerking, de handel/de distributie, de bemiddeling, het verkrijgen tegen betaling of kosteloos van stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, krachtens de verordening (EG) nr. 273/2004

⁸⁷ Règlement (CE) n° 273/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 'relatif aux précurseurs de drogues'.

⁸⁸ Règlement (CE) n° 111/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 'fixant des règles pour la surveillance du commerce des précurseurs des drogues entre la Communauté et les pays tiers'.

van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004, inzake drugsprecursoren, artikel 3, lid 2 en 6, of krachtens de verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht in de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren, artikelen 6, lid 1 en 7, lid 1, krachtens artikel 1 'Drugswet'

VII.2.4.6. De aanpassing van een vergunning en/of registratie voor de invoer, de uitvoer, de intermediaire activiteiten, het bezit, de opslag, de vervaardiging/de productie, de verwerking, de handel/de distributie, de bemiddeling, het verkrijgen tegen betaling of kosteloos van stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, krachtens de verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004, inzake drugsprecursoren, artikel 3, lid 2 en 6, of krachtens de verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht in de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren, artikelen 6, lid 1 en 7, lid 1, krachtens artikel 1 'Drugswet' ».

On peut se rallier à cette proposition.

8. Dans le tableau de la section 35 du chapitre 4 de l'annexe de l'avant-projet (voir l'article 88, 46°, de l'avant-projet), les références à la loi 'relative à l'exercice des professions des soins de santé', coordonnée le 10 mai 2015 (ci-après : LEPSS), doivent être complétées. Ainsi, le point VII.3.1.5, en projet, doit viser l'article 16, § 2, de la LEPSS, et, comme l'a indiqué le délégué, le point VII.3.1.7, en projet, doit faire référence en outre à l'article 17 de la LEPSS.

9. Le délégué a confirmé que le tableau de la section 39 du chapitre 4 de l'annexe de l'avant-projet (voir l'article 88, 50°, de l'avant-projet) doit viser le point VII.7.1 et non le point VII.7.1.2.

10. Le délégué a déclaré que dans le dernier rang (qui porte sur le point VII.12.1.2.1.4) du tableau de la sous-section 1 de la section 46 du chapitre 4 de l'annexe de l'avant-projet (voir l'article 88, 58°, de l'avant-projet), il convient de mentionner le montant de 1.764,12 euros (comme dans le premier rang, qui concerne le point VII.12.1.2.1.1), et non le montant déjà existant de 1.680,11 euros.

11. Le délégué a déclaré que dans le tableau de la section 54 du chapitre 4 de l'annexe de l'avant-projet (voir l'article 88, 69°, de l'avant-projet), les montants de 4.644,79 euros et de 625,80 euros doivent être mentionnés, et non les montants déjà existants de 4.423,61 euros et de 596,00 euros.

12. On débutera l'intitulé du titre 15, en projet, de l'annexe VII de la loi du 20 juillet 2006 (article 88, 79°, de l'avant-projet) par les mots « Redevances pour l'application de l' (...) ».

Dès lors que le délégué a précisé que des redevances sont envisagées en ce qui concerne l'autorisation de préparation visée à l'article 83quinquies de l'arrêté royal du 14 décembre 2006 'relatif aux médicaments à usage humain', qui est nécessaire pour la stérilisation de dispositifs médicaux par des tiers, conformément à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté

royal du 30 septembre 2020 ‘portant sur la préparation et la délivrance des médicaments et l’utilisation et la distribution des dispositifs médicaux dans les établissements de soins’, il serait préférable que l’intitulé précité fasse référence à la disposition citée en premier.

Article 89

1. Ainsi qu’il a déjà été exposé dans l’observation générale 2.4 sur ce chapitre concernant la notification comme aide d’État, l’article 89, 1°, de l’avant-projet fixe les tarifs de la contribution pour l’exercice de certaines activités relatives aux dispositifs médicaux, le tableau en projet du chapitre 3 de l’annexe IX de la loi du 20 juillet 2006 opérant dorénavant aussi une distinction en fonction du chiffre d’affaires des redevables.

Le délégué a fourni la justification suivante à la lumière du principe d’égalité.

« Bedrijven met een lagere omzet missen bepaalde schaalvoordelen, zodat de impact van de taks respectievelijk zwaarder is. Deze ondernemingen bevinden zich dus in wezenlijk verschillende situaties. In die context vermijdt het ontwerp een onevenredige impact van vaste lasten. Het omzetafhankelijk maken van het bedrag werkt een onrechtvaardig nadeel weg. Daarom worden voor deze ongelijke gevallen verschillende tarieven gehanteerd ».

Cette justification peut être accueillie.

2. L’article 89, 2°, de l’avant-projet complète ce chapitre 3 de l’annexe IX de la loi du 20 juillet 2006 par un alinéa prévoyant un montant minimal pour cette contribution, sauf pour le contribuable qui applique le système d’autocontrôle.

Le délégué a fourni la justification suivante à la lumière du principe d’égalité.

« Er wordt een minimumtarief voorzien, uitgezonderd voor zij die de autocontrole toepassen. Het uitzonderen van de autocontrole is omdat het risico veel lager ligt daar en er minder snel zal worden overgegaan tot inspectie. Deze inspecties worden gebaseerd op de risicoanalyse die wordt gemaakt, waarbij de autocontrole een element is bij de beoordeling. Bij het toepassen van de autocontrole zal de frequentie van de inspectie veel lager liggen door het lager geschatte risico, wat bij de twee andere verminderingen niet zo is. Omdat de kost hier dus veel lager is wordt de toegepaste belasting ook lager en wordt geen minimumbedrag gevraagd. Deze ongelijke situatie verantwoordt de ongelijke behandeling op objectieve en verantwoorde wijze ».

Cette justification peut être accueillie.

TITRE 5 – AFFAIRES SOCIALES

CHAPITRE 1^{ER} – BONUS À L’EMPLOI SOCIAL

Ce chapitre n’appelle aucune observation.

CHAPITRE 2 – PREMIERS ENGAGEMENTS

Article 94

L'historique de l'article 342 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 doit être corrigé. Cette disposition n'a pas été modifiée par la loi-programme du 27 décembre 2021.

CHAPITRE 3 – LIMITATION DE L'EXONÉRATION DES COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE AU-DELÀ DU PLAFOND SALARIAL ONSS

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 4 – CESSATION DES RÉDUCTIONS

Formalités

Le délégué a confirmé que, conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', l'avis du Comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale a été demandé, mais n'a pas encore été obtenu.

Le délégué a confirmé que, conformément à l'article 97, § 2, du Code pénal social, l'avis du Conseil consultatif du droit pénal social a été demandé, mais n'a pas encore été obtenu.

Si l'obtention des avis susmentionnés devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁸⁹, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

Article 103

L'article 103, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet doit viser plus précisément la sous-section 6 de la section 3 du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

Articles 104 à 106

La réduction de cotisations forfaitaire pour les travailleurs fixes avec un contrat de travail à temps plein dans l'horeca est supprimée.

⁸⁹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable⁹⁰ ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime⁹¹. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire⁹².

Compte tenu de l'entrée en vigueur prochaine de la mesure le 1^{er} avril 2026, il serait préférable de justifier dans l'exposé des motifs pourquoi il n'est pas prévu de mesure transitoire pour les employeurs concernés. On ne peut en effet exclure qu'ils aient subordonné le choix d'engager des membres du personnel aux charges sociales (en ce compris la réduction existante) initialement liées à cet engagement⁹³.

CHAPITRE 5 – MODIFICATIONS CONCERNANT UNE SÉCURITÉ SOCIALE NUMÉRIQUE DURABLE

Articles 108 et 109

L'article 108 de l'avant-projet ajoute à la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs' un nouvel article 21/2, qui dispose que « les données salariales et de prestations nécessaires à l'application de la sécurité sociale » sont transmises au moyen d'un procédé électronique approuvé par l'Office national de sécurité sociale. L'article 109 de l'avant-projet (article 21/3, en projet, de la loi du 27 juin 1969) règle l'agrégation des données salariales et de prestations de personnes physiques, afin de rassembler ces données pour des applications dans le cadre de la sécurité sociale. En fixant les modalités de déclaration et le rassemblement des données à caractère personnel, ces dispositions règlent le traitement de données à caractère personnel.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe

⁹⁰ C.C., 26 avril 2007, n° 71/2007, B.7.3.

⁹¹ Voir notamment : C.C., 17 avril 2008, n° 67/2008, B.5.2 ; C.C., 18 juin 2009, n° 100/2009, B.6 ; C.C., 16 juillet 2009, n° 115/2009, B.5 ; C.C., 17 septembre 2009, n° 141/2009, B.5 ; C.C., 20 octobre 2009, n° 163/2009, B.8 ; C.C., 20 janvier 2010, n° 2/2010, B.7 ; C.C., 27 janvier 2011, n° 13/2011, B.4 ; C.C., 8 mai 2013, n° 63/2013, B.4.1 ; C.C., 8 mai 2014, n° 80/2014, B.28.3.2.

⁹² Voir notamment : C.C., 17 avril 2008, n° 67/2008, B.5.2 ; C.C., 20 octobre 2009, n° 163/2009, B.8 ; C.C., 20 janvier 2010, n° 2/2010, B.7 ; C.C., 8 mai 2013, n° 63/2013, B.4.1 ; C.C., 8 mai 2014, n° 80/2014, B.28.3.2.

⁹³ Comparer avec C.C., 30 janvier 2025, n° 8/2025, B.36.2.

de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ⁹⁴.

Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁹⁵.

Il a été demandé au délégué si ces éléments essentiels sont déjà suffisamment réglés dans des dispositions légales existantes applicables aux traitements de données visés à l'article 21/2, en projet, de la loi du 27 juin 1969. Le délégué a répondu en ces termes :

« Ja. De essentiële elementen van de betrokken verwerking van persoonsgegevens zijn reeds vastgelegd in bestaande wettelijke bepalingen. Het ontworpen artikel 108 van de programmawet creëert geen nieuwe autonome gegevensverwerking, maar bouwt voort op en sluit aan bij bestaand normatief kader ».

Le délégué a encore ajouté ce qui suit :

« Hierbij bijkomende toelichting over de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens. De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid treedt op als **verwerkingsverantwoordelijke** voor de loon- en prestatiegegevens die noodzakelijk zijn voor de toepassing van de sociale zekerheid en die in de toekomst minstens maandelijks aan de RSZ worden aangegeven. De Rijksdienst wordt in de ontworpen bepaling niet uitdrukkelijk als verwerkingsverantwoordelijke aangeduid, aangezien deze hoedanigheid ondubbelzinnig voortvloeit uit de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (hierna: RSZ-wet). Overeenkomstig de vaste adviespraktijk van de Gegevensbeschermingsautoriteit volstaat een dergelijke impliciete identificatie wanneer de verwerkingsverantwoordelijke voor de hand ligt en hierover geen redelijke twijfel kan bestaan.

De **categorieën van betrokken personen** omvatten de werkgevers en werknemers, de daarmee gelijkgestelde personen, alsook de personen tot wie de toepassing van de RSZ-wet werd uitgebreid. Dit volgt afdoende uit de samenlezing van de ontworpen bepaling met het personeel toepassingsgebied zoals bepaald in de artikelen 1 tot en met 3 van de RSZ-wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

De **categorieën van gegevens** worden in het ontworpen artikel omschreven als loon- en prestatiegegevens die nodig zijn voor de toepassing van de sociale zekerheid. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting dient dit begrip ruim te worden opgevat, gelet op het multifunctionele karakter van de RSZ-aangifte. Het betreft niet enkel de gegevens die noodzakelijk zijn voor de berekening en inning van socialezekerheidsbijdragen op

⁹⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17 ; C.C., 4 décembre 2025, n° 161/2025, B.22.3.

⁹⁵ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/1, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9 ; C.C., 13 novembre 2025, n° 149/2025, B.50.

arbeidsinkomsten, met inbegrip van bijdrageverminderingen, maar eveneens de gegevens die vereist zijn om rechten in de verschillende takken van de sociale zekerheid vast te stellen en prestaties te berekenen. In dit verband dient de ontworpen bepaling in het bijzonder te worden samengelezen met de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, alsook met de eenvormige definities van arbeidstijdgegevens vastgesteld bij het koninklijk besluit van 10 juni 2001 tot eenvormige definiëring van begrippen met betrekking tot arbeidstijdgegevens ten behoeve van de sociale zekerheid, genomen ter uitvoering van artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

De loon- en prestatiegegevens die in toepassing van de ontworpen bepaling aan de RSZ worden aangegeven, worden niet langer **bewaard** dan noodzakelijk voor de **doeleinden** waarvoor zij worden verwerkt, met name de toepassing van de sociale zekerheid. Aangezien deze gegevens tevens dienen voor de vaststelling van sociale prestaties voor de betrokkene en, in voorkomend geval, voor rechthebbenden op basis van afgeleide rechten, is het noodzakelijk dat bepaalde gegevens gedurende de levensduur van de betrokkene worden bewaard en, in sommige gevallen, zelfs na diens overlijden, waarna zij niet langer als persoonsgegevens kwalificeren. Gelet op het intrinsieke verband tussen de bewaartermijnen en de doeleinden van de sociale zekerheid, zou een verdere uitdrukkelijke vastlegging hiervan in de ontworpen bepaling legistiek leiden tot een onwenselijke herhaling.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat binnen de werkgroepen die werden opgericht in het kader van het eGOV 3.0-programma voor de verschillende use cases (onder meer contingenten, individuele rekening en vakantieattest) het bestaande juridische kader systematisch wordt onderzocht en, waar nodig, voorstellen tot aanpassing van de wetgeving worden voorbereid ».

Dans la mesure où des dispositions légales existantes règlent les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel, on peut admettre que le principe de légalité est respecté. Les modifications ou ajouts futurs éventuels concernant les données salariales et les données relatives aux prestations jugées nécessaires à l'application des règles en matière de sécurité sociale et qui concernent des éléments essentiels, doivent toutefois être réglés par la loi. Au regard de ce qui précède, il est recommandé de remplacer la mention « les données salariales et de prestations nécessaires » par « les données salariales et les données relatives aux prestations prescrites par la loi qui sont nécessaires » ou par une formulation équivalente.

TITRE 6 – LUTTE CONTRE LA FRAUDE SOCIALE

CHAPITRE 1^{ER} – MODIFICATIONS CONCERNANT L'OBLIGATION D'ENREGISTREMENT SUR LES CHANTIERS DANS LE SECTEUR DE LA CONSTRUCTION

Article 113

À l'article 31^{ter}, § 2, alinéa 1^{er}, 7°, en projet, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' (article 113, c), de l'avant-projet), on mentionnera l'intitulé actuel de l'arrêté royal du 27 décembre 2007 'portant exécution de l'article 53 du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales et des articles 12, 30^{bis} et 30^{ter} de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944

concernant la sécurité sociale des travailleurs et de l'article 6^{ter}, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' au lieu de l'ancien intitulé de cet arrêté ⁹⁶.

Article 116

Le dernier alinéa, nouveau, en projet, du paragraphe 2 de l'article 31^{sexies} de la loi du 4 août 1996 (article 116, 3°, de l'avant-projet) fait référence au « paragraphe précédent », mais vise les alinéas existants du paragraphe 2. Afin de remédier à cette situation, la disposition concernée peut être intégrée sous la forme d'un paragraphe 3 de cet article. Le paragraphe 3 serait alors remplacé, et non pas abrogé, comme tel est actuellement le cas à l'article 116, 4°, de l'avant-projet.

CHAPITRE 2 – PERTE DE L'AVANTAGE DES RÉDUCTIONS DE COTISATIONS ONSS

Article 121

1. En ce qui concerne la peine complémentaire, il ressort du commentaire de l'exposé des motifs consacré à l'article 121 de l'avant-projet que le montant de l'avantage dont l'employeur serait privé en vertu de l'article 107/1/1, en projet, du Code pénal social ne doit pas être calculé abstraitement pour un nombre global de travailleurs et de trimestres, ainsi qu'il pourrait se déduire du texte en projet de l'alinéa 1^{er} de cette disposition. L'avantage doit en revanche être fixé concrètement « pour les travailleurs salariés pour lesquels l'infraction a été constatée et pour les trimestres au cours desquels l'infraction a été constatée pour ces travailleurs ».

Eu égard au principe de légalité en matière pénale, il convient d'exprimer plus clairement cette intention dans la disposition en projet.

2. Selon l'article 107/1/1, en projet, du Code pénal social, l'Office national de sécurité sociale est chargé de percevoir le bénéfice perdu auprès de l'employeur condamné. La question se pose de savoir si les auteurs ont l'intention de s'écarter ainsi de la pratique selon laquelle de telles poursuites sont engagées « au nom du ministère public ». Ainsi, on peut se référer à l'article 520^{septies}, alinéa 5, du Code d'instruction criminelle, qui dispose que le recouvrement des frais de recherche au nom du magistrat du ministère public est exercé par le fonctionnaire compétent du Service public fédéral Finances. De même, en vertu de l'article 197^{bis}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code d'instruction criminelle, les poursuites en vue du recouvrement de biens confisqués, d'amendes et de frais de justice seront exercées au nom du ministère public par le fonctionnaire compétent du Service public fédéral Finances et selon les indications du directeur de l'Organe central pour la saisie et la confiscation.

⁹⁶ L'intitulé a été remplacé par l'article 14 de l'arrêté royal du 20 décembre 2019 'portant exécution du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales'.

CHAPITRE 3 – COMPÉTENCES DES INSPECTEURS SOCIAUX OFFICIERS DE POLICE JUDICIAIRE

Article 126

L'article 126 de l'avant-projet est le seul article du chapitre 3 du titre 6 qui ne contient pas de disposition particulière d'entrée en vigueur. Dès lors que selon l'exposé des motifs, l'article 144, alinéa 1^{er}, qui fixe l'entrée en vigueur au 1^{er} juin 2026, s'applique uniquement au titre 11 de l'avant-projet, il peut être admis que l'article 126 entre en vigueur selon les règles usuelles, à savoir le dixième jour suivant la publication de la loi dont l'adoption est envisagée.

Les termes de l'article 51, alinéa 1^{er}, du Code pénal social seront à ce point modifiés lors de l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal que l'insertion en projet ne sera plus réalisable ⁹⁷, dès lors que les mots après lesquels le groupe de mots à insérer devrait être placé ne figureront alors plus dans la disposition concernée. Pour ces motifs, l'entrée en vigueur de l'article 126 de l'avant-projet doit précéder cette modification, ou, si cela devait s'avérer impossible, les auteurs devront reformuler l'article 126 de l'avant-projet en tenant compte de la modification déjà entrée en vigueur.

TITRE 7 – PENSIONS

CHAPITRE UNIQUE – FIXATION DE LA COTISATION MINIMALE DE PENSION DUE POUR LES MEMBRES DU PERSONNEL STATUTAIRES NOMMÉS APRÈS LE 31 MAI 2026

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le titre 7 entend mettre en place une cotisation minimale pour le financement des pensions de retraite à charge des « services et institutions dont les membres du personnel statutaires ont droit à une pension de retraite à charge du Trésor public, à l'exception des services des Communautés et des Régions et des institutions qui dépendent des Communautés ou des Régions », ainsi qu'à charge des « services dont les membres du personnel ont droit à une pension de retraite à charge du fonds des pensions de la police fédérale ».

Cette cotisation patronale minimale est due pour les membres du personnel statutaires nommés après le 31 mai 2026. En vertu de l'article 129 de l'avant-projet, cette cotisation sera initialement fixée à 9,5 % en 2026 jusqu'à atteindre 38 % en 2029. Conformément à l'article 130 de l'avant-projet, ces mesures sont appelées à entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2026.

⁹⁷ Voir encore actuellement l'article 94 de la loi du 29 février 2024 'introduisant le livre II du Code pénal', qui serait toutefois abrogé par l'article 101 du projet de loi 'modifiant la loi du 29 février 2024 introduisant le livre I^{er} du Code pénal et la loi du 29 février 2024 introduisant le livre II du Code pénal' (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-26, n° 56-1160/1), pendant à la Chambre des représentants. Or, l'article 7 de l'avant-projet de loi 'modifiant la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, le code pénal social et diverses dispositions de droit pénal social', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 78.472/16 du 24 décembre 2025, prévoit de nouveau de modifier l'article 51, alinéa 1^{er}, du Code d'instruction criminelle.

2.1. Il ressort du commentaire des articles que cette cotisation minimale tend à couvrir le cout des pensions du secteur public, « comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour les administrations locales ».

Dans le dossier soumis à l'avis de l'Inspection des finances, il est également fait mention de la considération suivante :

« In uitvoering van het regeerakkoord wordt net als bij de meeste andere publieke werkgevers de contractuele werving de regel bij de federale overheid, met uitzondering van de gezagsfuncties ».

Dans l'Accord de gouvernement 2025-2029, la mesure en projet est présentée comme relevant de la « Responsabilisation dans le financement de la pension des statutaires ».

2.2. Il découle de ce qui précède qu'en imposant une cotisation minimale de pension due pour tout membre du personnel statutaire nommé après le 31 mai 2026, les articles 127 à 130 de l'avant-projet instaurent un co-financement des pensions à charge des services et institutions du secteur public mentionnés à l'article 127 de l'avant-projet qui recrutent des agents statutaires nommés après le 31 mai 2026, dans un objectif de « responsabilisation » de ces services et institutions, et ce en vue de promouvoir, conformément à l'Accord de gouvernement, la généralisation du recours à la contractualisation dans les services publics.

3.1. En ce qui concerne le champ d'application du chapitre unique du titre 7, l'article 127 de l'avant-projet en exclut les « services des Communautés et des Régions et des institutions qui dépendent des Communautés ou des Régions ».

La cotisation patronale minimale en projet relève de la compétence de l'autorité fédérale pour régler la matière des pensions. L'autorité fédérale possède cette compétence aussi bien pour les agents relevant de la fonction publique fédérale, que pour ceux relevant des services des gouvernements des communautés et des régions (article 87, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles')^{98 99}. Le commentaire des articles se borne à faire état de l'exclusion des services des Communautés et des Régions, sans en indiquer les raisons.

Interrogé à ce propos, le délégué a fourni les explications suivantes :

« Dat de bijdrage voor de nieuwe statutairen enkel verschuldigd zal zijn door de federale overheidsdiensten en dus niet van toepassing zal zijn op de diensten en de instellingen van de Gemeenschappen en de Gewesten is te verklaren doordat de Gemeenschappen en de Gewesten op het loon van hun statutaire personeelsleden reeds een zogenaamde responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn voor de financiering van hun overheidspensioen dat ten laste zal vallen van de (federale) Staatskas.

⁹⁸ S'agissant des organismes d'intérêt public qui dépendent des communautés et des régions, celles-ci sont compétentes pour régler le statut du personnel « en ce compris les règles relatives aux pensions », voir C.C., 14 juillet 1997, n° 39/97, B.5.1.2.

⁹⁹ Voir en ce sens l'avis 75.458/4 donné le 27 mars 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 18 mai 2024 'portant introduction de l'allocation d'inaptitude temporaire de travail pour fonctionnaires', *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 3968/001, pp. 90-94.

Deze responsabiliseringsbijdrage zal in het jaar 2028 gelijk zijn aan 8,86% van de bezoldigingen die in aanmerking worden genomen voor de berekening van het overheidspensioen en stemt derhalve overeen met de (theoretische) bijdrage die de werkgevers van de private en de overheidssector voor hun contractuele personeelsleden verschuldigd zijn voor de financiering van de pensioenregeling van de werknemers. Voor dit jaar en het jaar 2027 beloopt de responsabiliseringsbijdrage respectievelijk 7,088% (= 8,86% x 80%) en 9,974% (= 8,86% x 90%).

De responsabiliseringsbijdrage is vastgelegd in artikel 65^{quinquies} van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten waardoor deze bijdrage een element is dat mede het bedrag van de dotaties van de federale overheid aan de Gemeenschappen en Gewesten bepaalt. Indien de bijdrage voor de nieuwe statutairen ook van toepassing zou worden gemaakt op de Gemeenschappen en Gewesten, wat een verhoging zou betekenen van de door hen verschuldigde pensioenbijdragen voor hun statutaire personeelsleden, zou dit een wijziging vereisen van de voormelde bijzondere financieringswet. Om dit te vermijden voorziet het voorontwerp van wet dat de diensten en de instellingen van de Gemeenschappen en de Gewesten uitgesloten worden van de toepassing van de bijdrage voor de nieuwe statutairen ».

3.2. Par ailleurs, le champ d'application du chapitre unique du titre 7, prévu à l'article 127 de l'avant-projet, est déterminé de manière particulièrement large en visant des « services » et « institutions ». Le commentaire de la disposition énumère certes plusieurs institutions et services (sans néanmoins définir ces notions) qui seraient visés ¹⁰⁰, mais précise expressément qu'il est procédé à cette énumération « sans être exhaustif ».

Ni la formulation de l'article 127 de l'avant-projet, ni le commentaire des articles, ne permettent d'appréhender avec la sécurité juridique suffisante les « services » et « institutions » ou « membres du personnel statutaires » précisément visés ou exclus de ce champ d'application.

3.3. Ainsi, la section de législation n'est pas en mesure, sur la base du libellé actuel de la disposition qui détermine le champ d'application de la mesure envisagée, de savoir si les ministres des cultes ou les professeurs d'université relèvent du champ d'application de la cotisation

¹⁰⁰ « Sans être exhaustif, il s'agit des services et institutions suivantes :

- les assemblées législatives fédérales et les services et institutions y afférents ;
- les services relevant de la fonction publique administrative telle que définie à l'article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique ;
- le Ministère de la Défense ;
- les institutions fédérales d'utilité publique non encore visées ci-dessus auxquelles s'applique la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt publics ;
- les institutions visées par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, y compris HR Rail ;
- les cours et tribunaux ;
- le Conseil Supérieur de la Justice, visé à l'article 151 de la Constitution ;
- le Conseil d'État et les autres juridictions administratives fédérales ;
- la Cour constitutionnelle ;
- l'Institution Royale de Messines ;
- la police fédérale, dont les membres du personnel statutaires ne bénéficient pas d'une pension de retraite à charge du Trésor public, mais à charge du Fonds des pensions de la police fédérale ».

instaurée, ni comment déterminer le caractère de « dépendance » concernant des « services et institutions » pouvant relever de la compétence de plusieurs niveaux de pouvoir et dont les pensions de leurs membres sont à charge du Trésor public.

Pour ce qui concerne les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire en particulier, la notion de « services et institutions » ne permet pas d'établir, par exemple, si l'institution visée est le SPF Justice ou si ce sont d'autres institutions ou services qui sont visés.

3.4. L'absence de définition de la notion de « membres du personnel statutaires » augmente encore l'insécurité juridique découlant du champ d'application du dispositif en projet.

Ainsi, à la question de savoir si les magistrats ou titulaires de fonctions étaient compris dans la notion de « membres du personnel statutaires » visée par le régime en projet, le délégué a répondu :

« In de ontwerpmemorie van het voorontwerp van programmawet worden ook de hoven en rechtbanken opgesomd onder de bij artikel 127 bedoelde federale diensten en instellingen die de bijdrage voor hun nieuwe statutairen verschuldigd zullen zijn.

Aangezien alle statutaire personeelsleden die aan de hoven en rechtbanken verbonden zijn – dit zijn zowel de administratieve personeelsleden als de functiehouders (magistraten, griffiers, auditeurs, procureurs, ...) – een rustpensioen ten laste van de Staatskas genieten, worden zij allen bedoeld bij het voorliggende wetsontwerp ».

Cependant, en l'absence de toute autre précision, on ne peut pas considérer qu'un magistrat est un membre du « personnel » statutaire relevant des dispositions en projet.

4.1. Outre l'imprécision du champ d'application du dispositif en projet, il convient de constater que les dispositions en projet imposent, de manière indifférenciée, une cotisation patronale minimale de pension, appelée à être portée en 2029 à 38 %, à l'ensemble des services et institutions qui pourraient entrer dans le champ d'application de l'article 127 de l'avant-projet, traitant ainsi de manière identique l'ensemble de ces différents services publics.

4.2. Au regard de l'ensemble des services et institutions qui paraissent relever du champ d'application particulièrement large du dispositif en projet, celui-ci traite de manière identique des services et institutions qui sont dans des situations essentiellement différentes au regard de l'objectif de « responsabilisation » poursuivi pour le financement des pensions du secteur public, visant à inciter à la contractualisation que l'Accord de gouvernement tend à établir comme la règle dans le secteur public.

D'une part, ces différents services ne disposent pas tous, dans une mesure identique, de la liberté de choisir ou non de recourir à un recrutement contractuel plutôt qu'à une nomination statutaire. Il en va ainsi particulièrement pour les juridictions, les services de police, ou, de manière plus générale, pour les titulaires de fonction ou agents qui occupent « des fonctions qui ne peuvent légalement être confiées qu'à des agents statutaires »¹⁰¹. D'autre part, cette cotisation minimale de pension ainsi mise à charge des employeurs publics représentera, dès 2029, une fraction de 38%

¹⁰¹ C.E. (8^e ch.), 4 mai 2012, n° 219.186, Malengreaux ; avis 64.133/AG donné le 5 octobre 2018 sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique ».

pour l'ensemble des statutaires nommés après le 31 mai 2026 ¹⁰², ce qui est susceptible de représenter une charge financière lourde dans le budget des services ou institutions qui ne disposent pas de la faculté d'augmenter de manière autonome leurs ressources budgétaires ou de moduler le cadre des membres de leur personnel.

En s'appliquant de manière générale à l'ensemble des services et institutions publics, les mesures en projet ne peuvent être raisonnablement justifiées par l'objectif de responsabilisation de l'employeur public et l'effet incitatif recherché en vue de la contractualisation dans le secteur public.

4.4. En ce qui concerne les effets spécifiques du dispositif en projet sur certains « services » qui seraient visés, la section de législation s'interroge par ailleurs sur la compatibilité des dispositions avec l'indépendance des juridictions, dans la mesure où les dispositions à l'examen sont susceptibles, *in fine* et à budget constant, de créer un endettement structurel des juridictions (judiciaires, administratives, constitutionnelle) à l'égard du SPF Pensions, alors que celles-ci ne disposent pas du pouvoir de déterminer leur cadre.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait qu'il doit être en mesure de justifier que la mesure envisagée n'est pas susceptible de porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juridictions en général, consacrée par ailleurs par l'article 2 et l'article 19, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du Traité sur l'Union européenne ¹⁰³.

5.1. Enfin, l'article 128, alinéa 7, de l'avant-projet opère, sans davantage de précision, une « assimilation » de la cotisation de pension créée à une « cotisation de sécurité sociale », en rendant dès lors applicable à la cotisation créée le régime en matière de cotisation de sécurité sociale « notamment en ce qui concerne les déclarations avec justification des cotisations, les délais de paiement, l'application des sanctions civiles et des dispositions pénales, le contrôle, la prescription des actions en justice, le privilège et la communication du montant de la créance des institutions chargées de la perception et du recouvrement des cotisations ».

Une telle manière de légiférer, par une simple « assimilation » emportant l'application de l'ensemble du régime juridique applicable aux cotisations de sécurité sociale, ne permet pas d'établir avec précision quelles règles en matière de cotisation de sécurité sociale sont ou non applicables au régime de cotisation envisagé, et n'est dès lors pas admissible au regard de la sécurité juridique. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet soit d'organiser un régime spécifique pour la cotisation de pension qu'il crée, soit de renvoyer de manière précise, en les identifiant, aux différentes dispositions qu'il rend applicables à cette cotisation.

5.2. Cette nécessité d'organiser le régime juridique applicable à la cotisation créée est d'autant plus impérieuse que les dispositions à l'examen entendent sanctionner pénalement le non-paiement de cette cotisation, ce qui impose le respect du principe de légalité en matière pénale.

¹⁰² Le commentaire des articles n'expose pas les raisons pour lesquelles cette date est choisie.

¹⁰³ C.J. (gd. ch.), arrêt *Sąd Rejonowy w Białymstoku et Adoreikė*, 25 février 2025, C-146/23 et C-374/23, ECLI:EU:C:2025:109. ; C.J. (7^e ch.), arrêt *Curtea de Apel București*, 5 juin 2025, C-762/23, ECLI:EU:C:2025:400.

Or, en l'espèce, à titre d'exemples, ne sont nullement définis :

- les éléments matériel et moral de l'incrimination ;
- l'auteur de l'infraction ¹⁰⁴ ;
- la peine ou ne fût-ce que la fourchette de peine ;
- la prescription de l'infraction.

6. En d'autres termes, les destinataires de la norme en projet doivent être en mesure, avec la sécurité juridique suffisante, de déterminer s'ils y sont soumis ou non et quel régime juridique est applicable à la cotisation créée.

Le dispositif en projet nécessite dès lors que les notions de « services » et d'« institutions » et le régime applicable à la cotisation créée soient précisés de manière à circonscrire aussi explicitement que possible quels organismes et partant quels agents entrent dans le champ d'application du texte à l'examen, ainsi que les obligations qui en découlent.

7. Compte tenu des observations fondamentales qui précèdent sur le titre 7 de l'avant-projet, celui-ci est considéré comme non-abouti et ne sera pas examiné plus avant.

TITRE 8 – INDÉPENDANTS

CHAPITRE 1^{ER} – MODIFICATIONS DE L'ARRÊTÉ ROYAL N° 38 DU 27 JUILLET 1967 ORGANISANT LE STATUT SOCIAL DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Article 131

1.1 L'article 15/1, § 4, de l'arrêté royal n° 38, en projet à l'article 131 de l'avant-projet, a pour objet de préciser qu'outre la banque de données (interne) mentionnée à l'article 15/1, § 2, de cet arrêté royal n° 38 et gérée par l'INASTI en ce qui concerne les dettes sociales des entrepreneurs et sous-traitants du secteur de la construction et du nettoyage, est également réglementée une banque de données de débiteurs de dettes sociales, distincte et accessible au public, dans laquelle les entrepreneurs et sous-traitants du secteur de la construction et du nettoyage seront inscrits en tant que débiteurs de dettes sociales. Cette banque de données publique a force probante pour l'application de l'obligation de retenue d'une partie des dettes sociales conformément à l'article 15/1, § 6, de l'arrêté royal n° 38.

1.2. À la question de savoir quelle est l'articulation précise entre cette banque de données distincte et la banque de données mentionnée à l'article 15/1, § 2, de l'arrêté royal n° 38, le délégué a déclaré ce qui suit.

¹⁰⁴ Personne physique, personne morale, avec la difficulté supplémentaire que toutes les institutions visées dans le commentaire des articles ne disposent pas d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État.

« Het gaat wel degelijk om twee verschillende databanken. De databank in artikel 15/1, § 2, eerste lid, KB nr. 38, betreft de (niet-publieke) interne databank van sociale schulden, beheerd door het RSVZ, waarvan de bewaartermijn werd opgenomen in het laatste lid van diezelfde paragraaf en die wordt gebruikt om de publiek toegankelijk databank 'www.inhoudingsplicht.be' (bedoeld in § 4) – waarin de opdrachtgevers en aannemers moeten nagaan of hun (onder)aannemer sociale schulden heeft - te 'voeden'. In de oorspronkelijke tekst van artikel 15/1 staat ten onrechte dat de interne databank van het RSVZ publiek toegankelijk is, *quod non*. De huidige wijzigingen beogen deze misvatting recht te zetten en een correct onderscheid te maken tussen beide databanken ».

En ce qui concerne le fonctionnement pratique de cette banque de données distincte et accessible au public, le délégué a précisé ce qui suit :

« Het betreft een bestaande databank, met name de databank 'www.inhoudingsplicht.be' die op heden reeds gebruikt worden om de inhoudingsplicht na te gaan voor fiscale schulden en RSZ-schulden ».

1.3. Il peut se déduire de la déclaration du délégué que l'intention est d'intégrer les données relatives aux dettes sociales des entrepreneurs et sous-traitants du secteur de la construction et du nettoyage envers l'INASTI dans une banque de données existante qui concerne les dettes fiscales et sociales dues à l'Office national de sécurité sociale, à laquelle le site web 'www.checkobligationderetenue.be' permet d'accéder, et d'élargir cette banque de données aux informations relatives aux dettes sociales des entrepreneurs et sous-traitants du secteur de la construction et du nettoyage envers l'INASTI.

2.1. Lorsqu'on alimente, complète et met à jour une banque de données existante à l'aide de données à caractère personnel relatives à certains entrepreneurs et sous-traitants et lorsqu'on rend ces données accessibles au public par le biais du site web précité, on procède à de nouveaux traitements de ces données personnelles.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. Cela implique que les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ¹⁰⁵.

2.2 Il ne ressort pas clairement de la disposition en projet quelles catégories de données à caractère personnel seront traitées dans la banque de données distincte et accessible au public et quelles catégories de données seront accessibles au public. Invité à fournir des précisions sur les données qui seront traitées, le délégué a donné la réponse suivante :

¹⁰⁵ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/1, p. 119, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

« Wij verwijzen hiervoor naar de artikelen 53bis/1 tot en met 53bis/5 van het koninklijk besluit van 19 december 1967 houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 (ARS), die een omschrijving geven van de categorieën van gegevens die verwerkt zullen worden, en meer bepaald naar artikel 53bis/5 ARS waarbij het RSVZ wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke voor de toepassing van artikel 15/1 van het KB nr. 38 ».

2.3. En dépit de la réponse du délégué, le Conseil d'État constate que ni la catégorie de données qui seront traitées ni la catégorie de données qui seront disponibles publiquement dans la banque de données distincte et accessible au public ne sont réglementées *par la loi*, comme le requiert l'article 22 de la Constitution.

La durée maximale de conservation des données dans la banque de données n'est pas non plus précisée ¹⁰⁶. En tout cas, il ne suffit pas pour ce faire que l'article 15/1, § 4, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal n° 38 prescrive que l'entrepreneur ou le sous-traitant n'est plus désigné comme débiteur dans la banque de données dès qu'il n'a plus de dettes sociales. En effet, le fait qu'un certain nombre de données ne sont pas ou plus visibles pour le public ne signifie pas que ces données ne sont plus conservées dans la banque de données.

La disposition en projet doit encore être complétée davantage en ce qui concerne ces points.

3.1. À l'instar du régime prévu dans la disposition existante pour la banque de données interne, la banque de données distincte sera accessible au public. Le fait de rendre les données à caractère personnel des entrepreneurs et sous-traitants concernés accessibles au public affecte le droit à la protection de la vie privée visé à l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution et à l'article 8 de la CEDH, ainsi qu'il a déjà été rappelé dans l'avis 74.803/1-2-3-4 ¹⁰⁷. Pareil dispositif doit également être vérifié au regard du principe de minimisation des données régi par l'article 5, paragraphe 1, c), du règlement général sur la protection des données.

L'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution et l'article 8 de la CEDH n'excluent pas une ingérence de l'autorité publique dans le droit au respect de la vie privée, mais ils exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, réponde à un besoin social impérieux et soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. Ces dispositions engendrent en outre l'obligation positive pour l'autorité publique de prendre des mesures visant à garantir un respect effectif de la vie privée et familiale, même dans le cadre des relations entre individus ¹⁰⁸.

¹⁰⁶ S'il est vrai que l'article 15/1, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 38 dispose que les données de la banque de données interne sont conservées pour une durée maximale de cinq ans, il n'existe aucune autre disposition dont il ressort que cette durée maximale de conservation vaut également pour la banque de données visée au § 4.

¹⁰⁷ Avis C.E. 74.803/1-2-3-4 du 10 novembre 2023 sur un avant-projet devenu la 'loi-programme' du 22 décembre 2023, *Doc. Parl.*, Chambre, 2023-24, n° 55-3697/001, pp. 335-336.

¹⁰⁸ Cour. eur. DH, 27 octobre 1994, *Kroon e.a. c. Pays-Bas*, § 31 ; C.C., 30 mars 2023, n° 56/2023, B.3.4.

3.2. En ce qui concerne l'accessibilité générale au public de la banque de données visée à l'article 15/1, § 2, de l'arrêté royal n° 38, le Conseil d'État, section de législation, a formulé la réserve suivante dans l'avis 74.803/1-2-3-4 ¹⁰⁹ :

« 2.3.2. La concrétisation de la fonction de recherche, qui n'est toutefois pas précisée dans l'avant-projet, vise, ainsi qu'il ressort également des explications du délégué, à limiter quelque peu les *fishing expeditions* (pêche aux renseignements) totalement arbitraires. Il n'est cependant pas requis que la personne qui fait les recherches dans la banques de données accessible au public fasse valoir un quelconque intérêt à cet égard, et ses possibilités de recherche ne sont pas non plus limitées d'une quelconque manière.

Si l'on peut admettre que la lutte contre la fraude sociale constitue un objectif légitime qui peut justifier des restrictions du droit à la vie privée, force est de constater que cet objectif n'apparaît pas comme étant une finalité du traitement des données dans l'avant-projet, et ce au mépris du principe de légalité de l'article 22 de la Constitution. En outre, dès lors que les données sont mises à la disposition du grand public – qui, selon l'article 15/1, § 5, en projet, de l'arrêté royal n° 38 ne tombe même pas dans le champ d'application de la disposition en projet et qui peut aussi consulter ces données en dehors du cadre des objectifs poursuivis par la disposition en projet –, l'avant-projet est incompatible avec le principe de minimisation, au sens de l'article 5, paragraphe 1, c), du règlement général sur la protection des données. À cet égard, on peut de surcroît renvoyer aux objections constitutionnelles que la Cour de Justice a exprimées directement sur la base des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au sujet d'un régime de publicité analogue en ce qui concerne l'information sur les bénéficiaires effectifs ¹¹⁰ ».

3.3. Il apparaît au Conseil d'État que l'observation citée est également pertinente en ce qui concerne l'accès public prévu à l'article 15/1, § 4, de l'arrêté royal n° 38 ¹¹¹. À moins que les auteurs de l'avant-projet puissent encore démontrer, d'une part, qu'un accès public général aux données traitées n'a pas de conséquences disproportionnées pour les entrepreneurs et sous-traitants concernés eu égard à l'objectif poursuivi par la mesure et, d'autre part, que les données à caractère personnel communiquées aux personnes qui n'y ont pas d'intérêt ou sont soumises à la réglementation applicable, sont adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (voir l'article 5, paragraphe 1, c), du règlement général sur la protection des données), il y a lieu de renoncer à l'accessibilité publique générale des données.

CHAPITRE 2 – MODIFICATIONS DE LA LOI-PROGRAMME DU 27 DÉCEMBRE 2004

Article 134

Dans un souci de sécurité juridique et de cohérence avec le texte de l'article 334, § 1^{er}, de la loi-programme du 27 décembre 2004, il est recommandé de préciser dans le texte inséré

¹⁰⁹ Avis C.E. 74.803/1-2-3-4, p. 336.

¹¹⁰ Note de bas de page 58 de l'avis cité : CJUE, 22 novembre 2022, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, WM et SOVIM c. Luxembourg Business Registers, ECLI:EU:C:2022:912.

¹¹¹ Sauf en ce qui concerne l'objectif, dès lors que celui-ci a été intégré entre-temps dans l'article 15/1, § 2, de l'arrêté royal n° 38.

à l'article 334, § 6, de la loi-programme du 27 décembre 2004 qu'il s'agit de créances « dont la perception et le recouvrement, *par ou en vertu d'une disposition ayant force de loi*, sont assurés par le Service public fédéral Finances, par l'Office national de sécurité sociale, par l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ou par les caisses d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants ».

TITRE 9 – MOBILITÉ

CHAPITRE UNIQUE – RÉGIME DE SOUTIEN AUX TRAINS DE NUIT

FORMALITÉS PRÉALABLES

Les dispositions du titre 9 doivent être soumises à la procédure d'association des gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Si l'accomplissement de cette formalité préalable devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

TITRE 10 – TRANSITION ÉCOLOGIQUE

CHAPITRE UNIQUE – MODIFICATION DE LA RUBRIQUE 25-7 DU TABLEAU ANNEXÉ À LA LOI ORGANIQUE DU 27 DÉCEMBRE 1990 CRÉANT DES FONDS BUDGÉTAIRES ORGANIQUES (FONDS DESTINÉ AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE FÉDÉRALE DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE)

Articles 137 et 141

Dans les dispositions en projet aux articles 137, 2^o, et 141 de l'avant-projet, on remplacera chaque occurrence de « la transposition du » par « l'exécution du » règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 'établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières'.

Article 138

Dans le nouvel alinéa inséré par l'article 138 de l'avant-projet dans la rubrique 25-7 du tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires', sous le titre 'Nature des recettes affectées', on remplacera « l'article 30d » par « l'article 30quinquies » et, dès lors que l'importance de la part fédérale n'est pas encore connue, « à concurrence des montants suivants » par « sans excéder les montants suivants ».

Article 142

Aux termes de l'article 142 de l'avant-projet, la rubrique 25-11 du tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 est abrogée (et non « geschrappt » en néerlandais). Il s'agit du 'Fonds destiné à la responsabilisation climat'. Cette rubrique a été insérée dans ce tableau par l'article 5 de la loi du 6 janvier 2014 'relative au mécanisme de responsabilisation climat'. Il faut encore en faire mention.

TITRE 11 – ÉCONOMIE

CHAPITRE UNIQUE – MODIFICATIONS À LA LOI ORGANIQUE DU 27 DÉCEMBRE 1990 CRÉANT DES FONDS BUDGÉTAIRES

Article 144

1. L'article 144 dispose comme suit :

« La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juin 2026.

Le Roi peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à celle mentionnée à l'alinéa 1^{er} ».

À la lecture du commentaire de cette disposition, il semble que cette date d'entrée en vigueur ne concerne que l'article 143 de l'avant-projet. Telle qu'elle est rédigée, elle s'applique cependant à l'ensemble des dispositions de l'avant-projet.

L'article 144 sera revu à la lumière de cette observation.

Si l'intention est de rendre l'article 144 de l'avant-projet applicable à d'autres titres que le titre 11, la disposition figurera dans un titre 12 nouveau (Entrée en vigueur).

2. Ainsi qu'il a été exposé dans l'observation générale 1 à propos du chapitre 2 du titre 4, il convient de prévoir une date d'entrée en vigueur adaptée pour les dispositions de ce chapitre qui concernent des contributions ou rétributions relatives à des dispositifs médicaux ou à des dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*.

3. Si l'intention est que l'article 144 porte sur le titre 10, les dispositions du titre 10 entreranno en vigueur le 1^{er} juin 2026, date à laquelle les recettes et les dépenses autorisées du fonds budgétaire de la rubrique 25-7 visée sont modifiées et le fonds budgétaire destiné à la

Responsabilisation climat de la rubrique 25-11 visée est abrogé. Les recettes affectées à ce denier fonds jusqu'au 31 mai le seront au premier fonds à partir du 1^{er} juin.

Interrogé à ce sujet, le délégué a confirmé que le solde au 31 mai 2026 du fonds à abroger sera de zéro euro, de sorte qu'il ne faut pas prendre de dispositions particulières concernant l'affectation de ce solde.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS