



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.280/1
van 18 mei 2026

avis 79.280/1
du 18 mai 2026

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de
programmawet (I) van
24 december 2002'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi-
programme (I) du
24 décembre 2002'

Op 24 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de programmawet (I) van 24 december 2002’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 mei 2026.

*

Le 24 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Indépendants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi-programme (I) du 24 décembre 2002’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 12 mai 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mai 2026.

*

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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.

*

STREKKING

1. Het voorontwerp van wet strekt ertoe enkele wijzigingen aan te brengen in afdeling 4, van hoofdstuk 1 van Titel II van de programmawet (I) van 24 december 2002, die betrekking heeft op de aanvullende pensioenen voor zelfstandigen.

Artikel 2 van het voorontwerp beoogt artikel 42, 3°, van de programmawet te wijzigen, en heeft tot doel om ook zelfstandigen in bijberoep toe te laten een vrij aanvullend pensioen voor zelfstandigen (VAPZ) op te bouwen, met inbegrip van zelfstandigen in bijberoep die zich in begin van bezigheid bevinden. Daartoe vervalt de voorwaarde (die thans wordt gesteld) dat zelfstandigen in bijberoep slechts een VAPZ kunnen opbouwen indien zij sociale bijdragen betalen die even hoog zijn dan de sociale bijdragen die zelfstandigen in hoofdberoep dienen te betalen.

Artikel 3 strekt tot wijziging van artikel 44 van de programmawet. Artikel 3, 1°, beoogt paragraaf 2 te wijzigen, en bepaalt dat wanneer het berekende bedrag van de bijdrage lager is dan het minimumbedrag bedoeld in paragraaf 2/3, dit laatste bedrag geldt als bedrag van de bijdrage. Artikel 3, 2°, en artikel 3, 3°, strekken ertoe de maximale bijdrage te verhogen van 8,17% naar 8,50%.

Artikel 4 regelt de temporele werking van de aan te nemen wet, en bepaalt dat de wet uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2026.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

2. Men vervange “gewijzigd” door “vervangen” in de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp.²

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

² *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, aanbeveling 113, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 3

3. In punt 3° van artikel 3 van het voorontwerp vervange men “laatst gewijzigd” door “ingevoegd”.³

Artikel 4

4. Artikel 4 bepaalt dat de wet uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2026. Aldus wordt aan de aan te nemen wet een retroactieve werking toegekend.

Het is bekend dat wetgevende handelingen in de regel geen terugwerkende kracht kunnen hebben. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot doel of tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat de rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat, ten nadele van een categorie van burgers, afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.

Uit het advies van de Commissie voor de Aanvullende Pensioenen voor Zelfstandigen blijkt dat de doelstelling die met die retroactieve werking wordt nagestreefd erin bestaat dat de wijzigingen betrekking hebben op het volledige inkomstenjaar 2026, en meer in het bijzonder dat de aangeslotenen (of nog aan te sluiten zelfstandigen) de maximale bijdrage voor het volledige jaar 2026 kunnen storten.

Gelet op het feit dat de aansluiting bij een VAPZ vrijwillig is, en dat de storting van de maximale bijdrage ertoe strekt om uiteindelijk een grotere reserve op te bouwen, kan worden aangenomen dat de retroactieve werking niet tot gevolg heeft dat een nieuwe verplichting wordt opgelegd noch dat hierdoor verkregen rechten worden aangetast.

De vraag rijst evenwel of de retroactieve werking noodzakelijk is om de vooropgestelde doelstelling te bereiken, aangezien de geldende regelgeving zich niet ertegen lijkt te verzetten, zoals de daarover bevroagde gemachtigde dat ook bevestigt, dat de aangeslotenen na de inwerkingtreding van de aan te nemen wet de mogelijkheid wordt geboden om de stortingen alsnog te verhogen tot het nieuwe maximum en aangezien volgens de gemachtigde de retroactiviteit niet mag worden begrepen “als het aanbieden van een soort van ‘regularisatie’ van bepaalde stortingen die [...] al dan niet zouden zijn gebeurd vooraleer de VAPZ-wettelijk toelaat dat bepaalde categorieën van zelfstandigen in bijberoep vanaf het inkomstenjaar 2026 voor het eerst een VAPZ-bijdrage mogen storten”.

³ Idem.

Aangezien uit het antwoord van de gemachtigde de noodzaak ervan niet blijkt, dient de terugwerkende kracht te worden geschrapt.

*

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE

1. L'avant-projet de loi a pour objet d'apporter quelques modifications dans la section 4 du chapitre 1^{er} du Titre II de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, relative aux pensions complémentaires des indépendants.

L'article 2 de l'avant-projet vise à modifier l'article 42, 3°, de la loi-programme et a pour objectif de permettre également aux travailleurs indépendants à titre complémentaire, y compris aux travailleurs indépendants à titre complémentaire en début d'activité, de constituer une pension libre complémentaire pour indépendants (PLCI). À cet effet, la condition (actuellement en vigueur) prévoyant que les travailleurs indépendants à titre complémentaire ne peuvent constituer de PLCI que s'ils paient des cotisations sociales au moins équivalentes à celles que doivent payer les travailleurs indépendants à titre principal, devient caduque.

L'article 3 tend à modifier l'article 44 de la loi-programme. L'article 3, 1°, vise à modifier le paragraphe 2 et dispose que, lorsque le montant calculé de la cotisation est inférieur au montant minimum visé au paragraphe 2/3, ce dernier montant prévaut comme montant de la cotisation. L'article 3, 2°, et l'article 3, 3°, ont pour objet d'augmenter la cotisation maximale de 8,17 % à 8,50 %.

L'article 4 règle les effets dans le temps de la loi à adopter et prévoit que la loi produit ses effets le 1^{er} janvier 2026.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

2. On remplacera le mot « modifié » par le mot « remplacé » dans la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet ².

¹ S'agissant d'une loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, recommandation 113, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 3

3. Au point 3° de l'article 3 de l'avant-projet, on remplacera les mots « modifiés en dernier lieu » par le mot « insérés »³.

Article 4

4. L'article 4 dispose que la loi prend [lire : produit] ses effets le 1^{er} janvier 2026. Il est ainsi conféré un effet rétroactif à la loi à adopter

Il est notoire que les actes législatifs ne peuvent pas avoir d'effet rétroactif en règle générale. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour but ou pour effet d'influencer dans un sens l'issue de procédures juridictionnelles ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

Il ressort de l'avis de la Commission des Pensions Complémentaires pour Indépendants que l'objectif poursuivi avec cette rétroactivité est de faire en sorte que les modifications concernent l'ensemble de l'année de revenus 2026, et plus particulièrement que les affiliés (ou les travailleurs indépendants qui s'affilieront ultérieurement) puissent verser la cotisation maximale pour l'ensemble de l'année 2026.

Vu que l'affiliation à une PLCI est volontaire et que le versement de la cotisation maximale vise à constituer, à terme, une réserve plus importante, il peut être admis que la rétroactivité n'entraîne pas de nouvelle obligation et ne porte donc pas atteinte à des droits acquis.

Cependant, la question se pose de savoir si la rétroactivité est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi étant donné que, comme l'a confirmé le délégué, qui a été interrogé sur ce point, la réglementation en vigueur ne semble pas s'y opposer, que les affiliés se verront offrir, après l'entrée en vigueur de la loi à adopter, la possibilité d'augmenter encore les versements jusqu'au nouveau maximum, et que, selon le délégué, la rétroactivité ne peut pas être comprise comme « het aanbieden van een soort van 'regularisatie' van bepaalde stortingen die [...] al dan niet zouden zijn gebeurd vooraleer de VAPZ-wettelijk toelaat dat bepaalde categorieën van zelfstandigen in bijberoep vanaf het inkomstenjaar 2026 voor het eerst een VAPZ-bijdrage mogen storten ».

³ Idem.

La réponse du délégué n'attestant pas de la nécessité de la rétroactivité, il conviendra d'y renoncer.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC