KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 augustus 1986 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. ... "tot consolidering van de maatregelen inzake matiging van de inkomsten der zelfstandigen met het oog op de vermindering van de openbare lasten en het financieel evenwicht van het sociaal statuut der zelfstandigen", heeft op 22 augustus 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Premier Ministre , le 5 août 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal n° ... "consolidant les mesures relatives à la modération des revenus des travailleurs indépendants en vue de la réduction des charges publiques et de l'équilibre financier du statut social des travailleurs indépendants", a donné le 22 août 1986 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp heeft tot doel de aan de zelfstandigen opgelegde matigingsbijdrage, zoals zij resulteert uit de bij het koninklijk besluit nr. 289 van 31 maart 1984 (B.S. 7 april 1984) voor de jaren 1984, 1985 en 1986 ingevoerde tijdelijke regeling, met ingang van 1 januari 1987 als permanente regeling in te voeren onder de benaming "consolideringsbijdrage". Men streeft hiermee hetzelfde doel na als het koninklijk besluit nr. 401 van 18 april 1986 (B.S. 6 mei 1986) dat op een analoge wijze de bij het koninklijk besluit nr. 278 van 30 maart 1984 voor werknemers ingevoerde tijdelijke regeling inzake loonmatiging (B.S. 7 april 1984) door een permanente regeling heeft vervangen.

Als rechtsgrond van het ontwerp wordt in de aanhef artikel 1, 2°, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning vermeld.

Het ontwerp zal uiteindelijk inderdaad bijdragen tot het beperken of verminderen van de openbare uitgaven zoals bedoeld in het genoemde artikel 1, 2°, althans indien, zoals aan de Raad van State door de gemachtigde van de Regering werd bevestigd, de meerontvangsten die voor de sectoren van het sociaal statuut van de zelfstandigen uit het ontwerp zullen voortvloeien (artikel 13) gepaard zullen gaan met een daarmee overeenstemmende vermindering van de Rijkssubsidies aan die sectoren.

.../...

De ontworpen regeling betreft echter ook de financiering van de genoemde sectoren van de sociale zekerheid en het financieel evenwicht van die sectoren, zodat het ontwerp tevens een rechtsgrond in artikel 1, 3°, van de wet van 27 maart 1986 vindt. Men vulle de aanhef aan het ontwerp derhalve aan met een verwijzing naar die bepaling (vgl. advies van de Raad van State over het koninklijk besluit nr. 401 van 18 april 1986, B.S. 6 mei 1986, blz. 6445).

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP.

Opschrift.

De zinsnede "met het oog op de vermindering van de openbare lasten en het financieel evenwicht van het sociaal statuut der zelfstandigen" is een toelichting die niet thuishoort in een opschrift. Zij kan zonder enig bezwaar worden weggelaten.

Aanhef.

Om de hiervoren aangegeven reden, schrijve men in de eerste verwijzing : "..., inzonderheid op artikel 1, 2°, en 3°;".

.../...

Artikel 1.

1. Daar er niet alleen op grond van de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp bijdragen zullen verschuldigd maar er ook op grond van artikel 6 zullen kunnen worden opgelegd, schrijve men sub 3° (onder het voorbehoud van wat verder in dit advies met betrekking tot artikel 6, § 1, zal worden gezegd) "..., in de artikelen 2 tot 6 van dit besluit, ..." in plaats van "..., in de artikelen 2 tot 5 van dit besluit".

2. Men vulle het artikel aan als volgt : "4° onder "Rijksinstituut", het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen;", wat meteen een vereenvoudiging van de redactie van de inleidende zin van artikel 9, § 1, zal toelaten.

Artikel 2.

De benaming "consolideringsbijdrage" is weinig gelukkig gekozen, daar het niet de bijdrage maar wel het ontworpen besluit is dat een consoliderend effect zal hebben.

De precieze draagwijdte van paragraaf 1, en o.m. het permanent karakter van de verplichting die erdoor wordt ingevoerd, zou duidelijker blijken, indien men die bepaling als volgt zou redigeren :

"§ 1. De zelfstandigen zijn vanaf 1987 jaarlijks een inkomstenmatigingsbijdrage, hierna bijdrage genoemd, verschuldigd ten belope van 6,12 pct. van hun bedrijfsinkomen van het jaar 1983".

.../...

Artikel 3.

1. Zoals in de regeling vervat in het koninklijk besluit nr. 289 (zie artikel 3) zullen, volgens de toelichtingen verschaft door de gemachtigde van de Regering, de zelfstandigen de mogelijkheid hebben om in de gevallen bedoeld in artikel 3, tweede lid, en in artikel 5, § 2, de voorlopige bijdrage gedeeltelijk te betalen. Om betwistingen desaangaande te voorkomen, zouden de genoemde bepalingen uitdrukkelijk in die mogelijkheid moeten voorzien.

2. Het ware juister, naar het voorbeeld van de analoge bepaling van artikel 5, § 2, 1°, ook in artikel 3, tweede lid, 1°, te schrijven : "... het jaar waarvoor de voorlopige bijdrage zou zijn verschuldigd ..." in plaats van "... het jaar waarvoor de in artikel 2 bedoelde bijdrage moet worden berekend".

Artikel 4.

1. Daar de ontworpen regeling juridisch autonoom is ten aanzien van de regeling ingevoerd bij het koninklijk besluit nr. 289, is een verwijzing naar het laatstgenoemde besluit niet op haar plaats in de hier onderzochte bepaling. Dezelfde opmerking geldt ook voor artikel 6, § 1.

2. Onder het voorbehoud van de opmerking die zal worden geformuleerd betreffende artikel 6, § 1, en de weer-

slag daarvan op het toepassingsgebied van paragraaf 1 van het hier besproken artikel 4, redigere men de inleidende zin van die paragraaf beter als volgt :

"§ 1. In afwijking van artikel 2 wordt, voor de zelfstandigen die zich voor het eerst hebben gevestigd na 1985, de bijdrage als volgt vastgesteld :".

Artikel 5.

In de Nederlandse tekst van paragraaf 2, eerste lid, 2°, leze men : "... het jaar dat onmiddellijk voorafgaat ...".

Artikel 6.

1. Paragraaf 1 verleent aan de Koning de bevoegdheid om de bijdragen vast te stellen voor de zelfstandigen die zich voor het eerst hebben gevestigd in 1984 of in 1985.

Daar de bijdrage die door het ontwerp wordt opgelegd in beginsel wordt berekend in functie van de bedrijfsinkomsten van het jaar waarvoor de bijdrage verschuldigd is vergeleken bij de bedrijfsinkomsten van de betrokkene in 1983, is uiteraard een bijzondere regeling vereist voor de zelfstandigen die zich pas na 1983 voor het eerst hebben gevestigd.

Artikel 4 van het ontwerp voorziet in een dergelijke regeling, doch enkel voor diegenen die zich na 1985 voor het eerst hebben gevestigd.

.../...

De Raad van State ziet niet in waarom de regeling van artikel 4 niet tevens zou kunnen gelden voor de zelfstandigen die zich voor het eerst gevestigd hebben in 1984 of in 1985.

Het feit dat respectievelijk drie of twee jaren van de beroepsactiviteit van die personen ratione temporis buiten het toepassingsgebied van het ontwerp vallen, kan geen voldoende reden zijn om hen volledig aan de toepassing van artikel 4 te onttrekken. Het zal volstaan de bepalingen van artikel 4 op die gevallen niet toe te passen voor zover het gaat om jaren die buiten het toepassingsgebied van het ontwerp vallen : meer concreet, kunnen op de zelfstandige die zich voor het eerst in 1984 heeft gevestigd de bepalingen van 1°, 2° en 3° van het eerste lid geen toepassing vinden, en op de zelfstandige die zich voor het eerst in 1985 heeft gevestigd de bepalingen van 1° en 2°, van het eerste lid. Zulks vormt echter geen beletsel om, vanaf 1987 (datum van inwerkingtreding van het ontwerp), de overige bepalingen van artikel 4 op die gevallen toe te passen. Welke bijdrage die personen voor 1984, 1985 en 1986 verschuldigd zijn, valt ten andere buiten het toepassingsgebied ratione temporis van het onderhavig ontwerp en dient te worden bepaald aan de hand, of alleszins binnen het raam, van de bij het koninklijk besluit nr. 289 ingevoerde regeling.

Bij artikel 6, § 1, moet ook nog worden opgemerkt dat, ook al zou men aannemen dat die bepaling slechts geldt voor de bijdragen verschuldigd voor de jaren 1987 en volgende, zij zou neerkomen op een veel te ruime, en derhalve in een bijzondere-machtenbesluit niet op haar plaats zijnde delegatie van bevoegdheid aan de Koning.

.../...

2. Paragraaf 2, zoals hij is geredigeerd, delegeert eveneens een te ruime bevoegdheid aan de Koning. In het verslag aan de Koning zou moeten worden gepreciseerd met welk doel en in welke mate de Koning van de Hem door de bepaling verleende bevoegdheid gebruik zal kunnen maken en ook in de bepaling zelf zou de essentie van die restricties moeten worden verwoord.

Daar er in Titel III, Hoofdstuk IV, van de wet van 9 augustus 1963 sprake is van verscheidene soorten akkoorden met geneesheren, precisere men ook, zo mogelijk, welk soort akkoord of akkoorden men hier bedoelt.

Ten slotte kan ook nog worden opgemerkt dat artikel 6, § 2, een bepaling is die blijkbaar los staat van de bijzondere regelingen voor zelfstandigen die zich pas na 1985 hebben gevestigd. Men voege ze derhalve beter, als paragraaf 4, in artikel 2 in.

Artikel 8.

1. Het derde lid stelle men beter als volgt : "Met inachtneming van de voorlopige bijdragen die de zelfstandige heeft gestort, is deze ...".

2. In het zesde lid schrijve men "... artikel 44, § 1, vierde en vijfde lid, ...".

.../...

Artikel 9.

Paragraaf 1 van dit artikel stelle men als volgt :

"§ 1. Het Rijksinstituut staat, volgens door de Koning nader te bepalen regelen, in voor :

1° de inning van de krachtens de artikelen 3 en 5 verschuldigde voorlopige bijdragen;

2° de inning en de invordering, zo nodig langs gerechtelijke weg, van de krachtens de artikelen 2 en 4 verschuldigde bijdragen en de desbetreffende nalatigheidsintresten;

3° de terugbetaling van de niet-verschuldigde voorlopige bijdragen en de desbetreffende moratoriumintresten".

Als artikel 6 in het ontwerp zou behouden blijven, zullen uiteraard ook de bijdragen die krachtens die bepaling zouden verschuldigd zijn in artikel 9 moeten worden vermeld.

Artikel 11.

Zowel in paragraaf 1 als in paragraaf 2, verbetere men het tweede lid als volgt :

"De verjaring wordt gestuit (en niet onderbroken) :

1° op de wijze bepaald bij de artikelen 2244 tot 2250 van het Burgerlijk Wetboek;".

Artikel 12.

Het verdient aanbeveling de in dit artikel geformuleerde bevoegdheidsregel onder de volgende vorm in te voegen in het Gerechtelijk Wetboek :

"Artikel 581 van het Gerechtelijk Wetboek, gewijzigd bij de wetten van 30 juni 1971, 4 augustus 1978 en 1 augustus 1985, wordt aangevuld als volgt :

"7° van de geschillen betreffende de toepassing van het koninklijk besluit nr. ... van ... tot consolidering van ...".".

OBJET ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

Le projet tend à conférer, sous la dénomination de "cotisation de consolidation", à partir du 1er janvier 1987, le caractère d'un régime permanent à la cotisation de modération, imposée aux travailleurs indépendants, telle qu'elle résulte du régime temporaire instauré pour les années 1984, 1985 et 1986 par l'arrêté royal n° 289 du 31 mars 1984 (M.B. du 7 avril 1984). Cette mesure poursuit le même objectif que l'arrêté royal n° 401 du 18 avril 1986 (M.B. du 6 mai 1986) qui a remplacé de manière analogue par un régime permanent le régime temporaire instauré en matière de modération salariale pour les travailleurs salariés par l'arrêté royal n° 278 du 30 mars 1984 (M.B. du 7 avril 1984).

Le préambule invoque comme fondement légal du projet l'article 1er, 2°, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

En effet, le projet tendra en définitive à limiter ou à réduire les dépenses publiques, au sens de l'article 1er, 2°, précité, du moins pour autant que, ainsi que le délégué du Gouvernement en a donné confirmation au Conseil d'Etat, le supplément de recettes qui découlera du projet pour les secteurs du statut social des travailleurs indépendants (article 13) soit assorti d'une réduction correspondante des subventions de l'Etat allouées à ces secteurs.

.../...

Toutefois, le régime en projet concerne également le financement desdits secteurs de la sécurité sociale et l'équilibre financier de ces secteurs, de sorte que le projet trouve également un fondement légal dans l'article ler, 3°, de la loi du 27 mars 1986. Il conviendrait, dès lors, de compléter le préambule du projet par une référence à la disposition précitée (cfr. avis du Conseil d'Etat au sujet de l'arrêté royal n° 401 du 18 avril 1986, M.B. du 6 mai 1986, p. 6445).

EXAMEN DU TEXTE DU PROJET.

Intitulé.

Le membre de phrase "en vue de la réduction des charges publiques et de l'équilibre financier du statut social des travailleurs indépendants" est un commentaire qui n'a pas sa place dans un intitulé. Rien ne s'oppose à ce qu'il soit omis.

Préambule.

Pour le motif indiqué ci-dessus, il conviendrait d'écrire au premier alinéa : "..., notamment l'article ler, 2° et 3°;".

.../...

Article ler.

1. Etant donné que ces cotisations seront dues non seulement sur la base des articles 2 à 5 du projet, mais pourront aussi être imposées en vertu de l'article 6, il convient d'écrire au 3° (sous réserve de ce qui sera dit dans la suite du présent avis en ce qui concerne l'article 6, § ler) "..., aux articles 2 à 6 du présent arrêté ..." au lieu de "..., aux articles 2 à 5 du présent arrêté ...".

2. Il convient de compléter l'article comme suit : "4° par "Institut national", l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants", ce qui permettra du même coup de simplifier la rédaction de la phrase introductive de l'article 9, § ler.

Article 2.

Le choix du terme "cotisation de consolidation" n'est pas très heureux, dès lors que ce n'est pas la cotisation, mais l'arrêté en projet qui aura un effet de consolidation.

.../...

La portée exacte du paragraphe ler, et notamment le caractère permanent de l'obligation qu'il prévoit, ressortirait plus clairement si cette disposition était rédigée comme suit :

"§ ler. A partir de 1987, les travailleurs indépendants sont redevables annuellement d'une cotisation de modération des revenus, dénommée ci-après cotisation, à concurrence de 6,12 p.c. de leurs revenus professionnels de l'année 1983".

Article 3.

1. De même que dans le régime prévu par l'arrêté royal n° 289 (voir article 3), les travailleurs indépendants auront, selon les explications fournies par le délégué du Gouvernement, la faculté d'effectuer un paiement partiel de la cotisation provisoire dans les cas visés à l'article 3, alinéa 2, et à l'article 5, § 2. Afin de prévenir toute contestation à ce sujet, les dispositions précitées devraient prévoir expressément cette possiblité.

2. Il serait plus exact d'écrire à l'article 3, alinéa 2, 1°, à l'exemple de la disposition analogue de l'article 5, § 2, 1° : "... celle pour laquelle la cotisation provisoire serait due ..." au lieu de "... celle pour laquelle la cotisation visée à l'article 2 doit être calculée ...".

Article 4.

1. Le régime en projet étant juridiquement autonome par rapport à celui instauré par l'arrêté royal n° 289, une référence à cet arrêté n'est pas à sa place dans la disposition examinée ici. La même observation s'applique à l'article 6, § 1er.

2. Sous réserve de l'observation qui sera formulée au sujet de l'article 6, § 1er, et de l'incidence de cette observation sur le champ d'application du paragraphe 1er de l'article 4, examiné ici, il serait préférable de rédiger la phrase introductive de ce paragraphe comme suit :

"§ 1er. Par dérogation à l'article 2, la cotisation des travailleurs indépendants qui se sont établis pour la première fois après 1985 est fixé comme suit : ...".

Article 5.

Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, alinéa 1er, 2°, il y a lieu d'écrire : "... het jaar dat onmiddellijk voorafgaat ...".

Article 6.

1. Le paragraphe 1er de cet article donne au Roi le pouvoir de fixer les cotisations des travailleurs indépendants qui se sont établis pour la première fois en 1984 ou en 1985.

.../...

Etant donné que la cotisation imposée par le projet est calculée en principe en fonction d'une comparaison des revenus professionnels de l'année pour laquelle la cotisation est due avec les revenus professionnels recueillis par l'intéressé en 1983, il est évident qu'un régime spécial est requis pour les travailleurs indépendants dont le premier établissement est postérieur à 1983.

L'article 4 du projet prévoit un tel régime, mais uniquement pour ceux dont le premier établissement est postérieur à 1985.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi le régime prévu par l'article 4 ne pourrait pas s'appliquer également aux travailleurs indépendants qui se sont établis pour la première fois en 1984 ou en 1985.

Le fait que respectivement trois ou deux années de l'activité professionnelle de ces personnes sont exclues "ratione temporis" de l'application du projet, ne peut constituer un motif suffisant pour les soustraire complètement à l'application de l'article 4. Il suffira de ne pas appliquer à ces cas les dispositions de l'article 4, dans la mesure où il s'agit d'années qui sont exclues de l'application du projet : plus concrètement, les dispositions des 1°, 2° et 3° de l'alinéa 1er ne pourront pas s'appliquer au travailleur indépendant qui s'est établi pour la première fois en 1984, et celui qui s'est établi pour la première fois en 1985 ne pourra pas être soumis aux dispositions des 1° et 2° de l'alinéa 1er. Rien n'empêche toutefois d'appliquer à ces cas les autres dispositions de l'article 4 à partir de 1987 (date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet). La détermination de la cotisation dont

ces personnes sont redevables pour les années 1984, 1985 et 1986 n'entre d'ailleurs pas dans le champ d'application ratione temporis du présent projet, et doit se faire sur la base, ou du moins dans le cadre, du régime instauré par l'arrêté royal n° 289.

L'article 6, § 1er, appelle encore l'observation suivante : même en admettant que cette disposition ne s'applique qu'aux cotisations dues pour les années 1987 et suivantes, elle constituerait en fait une délégation de pouvoir au Roi bien trop large et qui ne serait dès lors pas à sa place dans un arrêté de pouvoirs spéciaux.

2. Le paragraphe 2, tel qu'il est rédigé, délègue également un pouvoir trop étendu au Roi. Il y aurait lieu de préciser dans le rapport au Roi dans quel but et dans quelle mesure le Roi pourra exercer le pouvoir qui Lui est conféré par la disposition et, dans la disposition elle-même, il conviendrait d'indiquer l'essence de ces restrictions.

Etant donné qu'au Titre III, Chapitre IV, de la loi du 9 août 1963 il est question de plusieurs sortes d'accords avec les médecins, il convient en outre de préciser, dans la mesure du possible, quelle sorte d'accord ou d'accords est visée en l'espèce.

Enfin, il y a lieu d'observer que l'article 6, § 2, est une disposition qui ne semble pas se rattacher aux régimes spéciaux des travailleurs indépendants qui ne se sont établis qu'après 1985. Il serait dès lors préférable de l'insérer, sous la forme d'un paragraphe 4, dans l'article 2.

.../...

Article 8.

1. Il serait préférable de rédiger l'alinéa 3 de cet article comme suit : "Eu égard aux cotisations provisoires versées par le travailleur indépendant, ce dernier est ...".

2. A l'alinéa 6, il y a lieu d'écrire "... article 44, § 1er, alinéas 4 et 5, ...".

Article 9.

Il conviendrait de rédiger le paragraphe 1er de cet article comme suit :

"§ 1er. L'institut national est chargé, selon des modalités déterminées par le Roi :

1° d'assurer la perception des cotisations provisoires dues en vertu des articles 3 et 5;

2° d'assurer la perception et le recouvrement, au besoin par la voie judiciaire, des cotisations dues en vertu des articles 2 et 4 et des intérêts de retard y afférents;

3° d'assurer le remboursement des cotisations provisoires indues et des intérêts moratoires y afférents".

.../...

Si l'article 6 est maintenu dans le projet, il sera indispensable de mentionner également, à l'article 9, les cotisations qui seraient dues en vertu de ladite disposition.

Article 11.

Il conviendrait de rédiger l'alinéa 2 des paragraphes 1er et 2 comme suit :

"La prescription est interrompue :

1° de la manière prévue par les articles 2244 à 2250 du Code civil;

2° par ...".

Article 12.

Il se recommande d'insérer la règle de compétence prévue par cet article, sous la forme suivante, dans le Code judiciaire :

"L'article 581 du Code judiciaire, modifié par les lois des 30 juin 1971, 4 août 1978 et 1er août 1985, est complété comme suit :

"7° des contestations relatives à l'application de l'arrêté royal n° ... du ... consolidant ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

L. VERSCHOOTEN,
J. DE BRABANDERE,

F. DE KEMPENEER,

J. GIJSSELS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

voorzitter, staatsraad,
président, conseiller d'Etat,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.