

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 3 april 1997 door de Minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van de artikelen 30 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 8 april 1997 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises, le 3 avril 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, en application des articles 30 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 8 avril 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"L'urgence est motivée par la nécessité de donner au plus tôt des instructions aux Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants concernant la modification prévue afin qu'elles puissent assurer à leurs affiliés une information complète quant à l'implication de celle-ci sur leur statut."

*
* *

Overeenkomstig het voornoemde artikel 84, eerste lid, 2º, moet de motivering die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, overgenomen worden in de aanhef van de verordening. Die motivering zal naderhand op haar deugdelijkheid kunnen worden getoetst, zowel door de Raad van State, afdeling administratie, als door de hoven en rechtbanken.

Bij gebrek aan een voldoende inzicht in de gegevens welke in casu ter verantwoording van de vraag om spoedbehandeling worden aangevoerd, is het de afdeling wetgeving niet mogelijk om zich uit te spreken over het afdoende karakter van de aangehaalde motivering.

*
* *

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Zoals in het verslag aan de Koning wordt uiteengezet, volgt uit de wijziging welke bij het koninklijk besluit van 20 december 1996 werd aangebracht in artikel 86 van het Wetboek Inkomstenbelastingen 1992, dat een werkend vennoot, met ingang van 1 januari 1997, niet langer een gedeelte van zijn bezoldigingen kan toekennen aan zijn meewerkende echtgenoot. Die wijziging van de fiscale wetgeving, gecombineerd met artikel 11, § 2, derde en vierde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, heeft tot gevolg dat de sociale bijdragen van het gezin voor de jaren 1997, 1998 en 1999 verhoogd worden, althans wanneer de meewerkende echtgenoot zijn activiteiten verderzet en hiervoor persoonlijk wordt vergoed en sociale bijdragen verschuldigd is. De totale sociale lasten zouden dan immers bestaan uit de bijdragen welke de werkende vennoot verschuldigd is op het volledige inkomen van het gezin respectievelijk voor de refertejaren 1994, 1995 en 1996 (1), verhoogd met de bijdrage die de meewerkende echtgenoot - als "beginnend zelfstandige" - verschuldigd is op zijn inkomen van respectievelijk de jaren 1997, 1998 en 1999.

(1) Uit het voornoemde artikel 11, § 2, derde lid, volgt dat de sociale bijdragen in beginsel berekend worden op de beroepsinkomsten "van het aanslagjaar waarvan het jaartal verwijst naar het tweede kalenderjaar dat onmiddellijk datgene voorafgaat waarvoor de bijdragen verschuldigd zijn", m.a.w. op de beroepsinkomsten van drie jaar terug.

De wijziging welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 11, § 4, van het voornoemde koninklijk besluit nr. 38, strekt ertoe de gevolgen te neutraliseren welke voor de berekening van de sociale bijdragen voortvloeien uit de voormelde wijziging van de fiscale wetgeving. Daartoe wordt het door de echtgenoot toebedeelde inkomen voor de jaren 1994, 1995 en 1996 in mindering gebracht van het reële beroepsinkomen van het gezin dat als basis dient voor de berekening van de sociale bijdragen voor respectievelijk de jaren 1997, 1998 en 1999.

2. Blijkens het verslag aan de Koning en de aanhef van het ontwerp dient de rechtsgrond voor de ontworpen regeling inzonderheid te worden gezocht in artikel 30 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Luidens die bepaling "(kan) de Koning ..., bij in Ministerraad overlegd besluit, de regelen inzake verzekerings- en bijdrageplicht vereenvoudigen en harmoniseren om een eenvormige toepassing van het sociaal statuut der zelfstandigen te waarborgen".

In de memorie van toelichting wordt de draagwijdte van dat artikel 30 als volgt verduidelijkt :

"Hiertoe kan (de Koning) onder meer bijdrageberekenningsformules vereenvoudigen, uitzonderingsregels aanpassen en, zonder dat de draagwijdte van de

.../...

betrokken bepalingen noemenswaardig wordt gewijzigd, de specifieke bijdrageregels, die toepasselijk zijn op personen die de pensioenleeftijd bereikt hebben of een pensioen genieten, gelijkschakelen." (1).

De Raad van State ziet niet in hoe de ontworpen regeling, die voorziet in een tijdelijke afwijking van de berekeningswijze van de sociale bijdragen voor een aantal specifieke gevallen, zou kunnen worden ingepast in de aldus geëxpliciteerde machtiging welke aan de Koning wordt verleend om de regelen inzake de bijdrageberekening te "vereenvoudigen" en te "harmoniseren", teneinde een "een-vormige toepassing" van het sociaal statuut der zelfstandigen te waarborgen.

In het verslag aan de Koning wordt weliswaar gesteld dat de ontworpen regeling erop neerkomt dat een geleidelijke "harmonisatie" wordt gerealiseerd tussen het fiscaal regime en de berekening van de sociale bijdragen, maar het is kennelijk niet een dergelijke "harmonisatie" welke de wetgever met de voornoemde wet van 26 juli 1996 op het oog had.

De conclusie is dan ook dat het aangehaalde artikel 30 van de wet van 26 juli 1996 geen rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling.

(1) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 607/1, p. 22.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"L'urgence est motivée par la nécessité de donner au plus tôt des instructions aux Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants concernant la modification prévue afin qu'elles puissent assurer à leurs affiliés une information complète quant à l'implication de celle-ci sur leur statut.".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, la motivation figurant dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire. L'adéquation de la motivation pourra être vérifiée ensuite, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

Faute de pouvoir discerner à suffisance les éléments qui sont invoqués en l'espèce pour justifier la demande d'examen urgent, la section de législation n'est pas en mesure de se prononcer sur le caractère adéquat de la motivation invoquée.

*

* *

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Ainsi qu'il est exposé dans le rapport au Roi, il résulte de la modification apportée par l'arrêté royal du 20 décembre 1996 à l'article 86 du Code des impôts 1992, qu'un associé actif ne peut plus, à partir du 1er janvier 1997, attribuer une partie de ses rémunérations d'associé actif à son conjoint aidant. La combinaison de cette modification de la législation fiscale et de l'article 11, § 2, alinéas 3 et 4, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, emporte que les cotisations sociales du ménage augmentent pour les années 1997, 1998 et 1999, à tout le moins lorsque le conjoint aidant poursuit ses activités et est, à cet effet, rémunéré à titre personnel et redevable de cotisations sociales. Dès lors, les charges sociales totales comporteraient en effet les cotisations dont l'associé actif est redevable respectivement sur les revenus complets du ménage, pour les années de référence 1994, 1995 et 1996 (1), majorées de la cotisation due par le conjoint aidant - en tant qu'indépendant en début d'activité -, sur ses revenus respectifs des années 1997, 1998 et 1999.

La modification que le projet soumis pour avis envisage d'apporter à l'article 11, § 4, de l'arrêté royal n° 38 précité, tend à neutraliser les répercussions de

(1) Il résulte de l'article 11, § 2, alinéa 3, précité, que le calcul des cotisations sociales se fait en principe sur la base des revenus professionnels "afférents à l'exercice d'imposition dont le millésime désigne la deuxième année civile précédant immédiatement celle au cours de laquelle les cotisations sont dues", à savoir les revenus professionnels d'il y a trois ans.

la modification susmentionnée de la législation fiscale sur le calcul des cotisations sociales. A cet effet, le revenu attribué par le conjoint est porté en déduction, pour les années 1994, 1995 et 1996, du revenu professionnel réel du ménage, qui sert de base pour le calcul des cotisations sociales dues respectivement pour les années 1997, 1998 et 1999.

2. Selon le rapport au Roi et le préambule du projet, il y a lieu de rechercher le fondement légal de la règle en projet, notamment à l'article 30 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Aux termes de cette disposition, "le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, simplifier et harmoniser les règles relatives à l'assujettissement et à l'obligation de cotiser de manière à garantir une application uniforme du statut social des travailleurs indépendants".

Dans l'exposé des motifs, la portée de cet article 30 est précisée comme suit :

"A cette fin, (le Roi) peut entre autres simplifier les formules de calcul des cotisations, modifier certaines règles d'exception et, sans modifier de manière significative la portée des dispositions concernées, aligner les règles spécifiques de cotisation qui s'appliquent aux personnes qui ont atteint l'âge de la pension ou bénéficiant d'une pension." (1).

(1) Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607/1, p. 22.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment la règle en projet, qui prévoit une dérogation temporaire au mode de calcul des cotisations sociales pour un nombre de cas spécifiques, pourrait s'inscrire dans les limites de la compétence ainsi explicitée, qui est conférée au Roi pour "simplifier" et "harmoniser" les règles en matière de calcul de cotisations, afin de garantir une "application uniforme" du statut social des indépendants.

Dans le rapport au Roi, il est certes affirmé que la règle en projet a pour objectif de réaliser une "harmonisation" graduelle entre le régime fiscal et le calcul des cotisations sociales, mais ce n'est de toute évidence pas une telle "harmonisation" que le législateur envisageait dans la loi précitée du 26 juillet 1996.

Force est donc de conclure que l'article 30 de la loi du 26 juillet 1996, susmentionné, ne procure aucun fondement légal à la règle en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

de Heer
Monsieur
Mevrouw
Madame

A. ALLEN,

Y. MERCHIEERS,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

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. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER