

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.200/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 31.200/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 januari 2001 door de Minister van Landbouw en Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 15, § 1, tweede lid van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen", heeft op 19 juli 2001 het volgende advies gegeven :

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture et des Classes Moyennes, le 23 janvier 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 15, § 1er, alinéa 2 de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants", a donné le 19 juillet 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Luidens artikel 15, § 1, eerste lid, 2° en 3°, van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen

"wordt het bewijs van de beroepsbezigheid als zelfstandige geleverd : ...

- 2° van 1957 af, door de betaling der pensioenbijdragen verschuldigd krachtens de wetten die het pensioenstelsel der zelfstandigen regelen;
- 3° van 1968 af, door de betaling der bijdragen verschuldigd krachtens het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen".

Luidens het tweede lid van het voornoemde artikel 15, § 1, komen de onder 2° en 3° bedoelde bijdragen niet in aanmerking wanneer zij werden betaald op een datum waarop de schuldenaar de verjaring ervan had kunnen invoeren, en worden de onder die voorwaarden betaalde bijdragen aan de belanghebbende teruggestort. Deze bepalingen zijn van toepassing op de bijdragen die na 30 juni 1983 werden betaald.

De aangehaalde bepaling van het tweede lid heeft o.m. tot gevolg dat de aanspraken op pensioen vervallen voor de kwartalen waarvoor de bijdragen slechts gedeeltelijk werden betaald, en de betaling van het saldo (de regularisatie) pas is gebeurd op een tijdstip waarop de verjaring is ingetreden, zelfs wanneer de laattijdige regularisatie te wijten is aan het sociaal verzekeringsfonds, aan het Rijksinstituut voor de sociale verzekering van zelfstandigen of aan een administratie van het ministerie van Financiën.

Om te verhinderen dat de aangehaalde regeling een dergelijk ongewenst effect zou hebben, werd het voornoemde artikel 15, § 1, tweede lid, bij de wet van 16 maart 1989, aangevuld met een bepaling welke de Koning machtigt om in uitzonderingen op die regeling te voorzien.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan die laatste bepaling. Daartoe wordt in het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen een artikel 13bis ingevoegd (artikel 1 van het ont-

.../...

werp) en wordt aan artikel 15 van dat koninklijk besluit een tweede lid toegevoegd (artikel 2 van het ontwerp).

Luidens artikel 3 van het ontwerp zou de ontworpen regeling uitwerking hebben met ingang van 19 november 1986. Dat is de datum waarop de Administratie voor Sociale Zaken van het ministerie van Middenstand aan de sociale verzekeringsfondsen een nota heeft toegestuurd waarin werd meegedeeld dat de Staatssecretaris voor Pensioenen zich akkoord verklaard had met "de niet-toepassing van de verjaring van de bijdragebetaling in de gevallen waarin een bijdrageplichtige de bijdrage die op een bepaald tijdstip verschuldigd was ten gepaste tijde heeft betaald en onwetend is gebleven van de regularisatie die nadien op deze bijdrage moest worden toegepast".

Wat die bepaling van artikel 3 van het ontwerp betreft, moet worden opgemerkt dat de ontworpen regeling uiteraard niet in werking kan treden vóór de datum van inwerkingtreding (op 24 april 1989 ⁽¹⁾) van de wetsbepaling die er de rechtsgrond van vormt.

Dat betekent evenwel niet dat de uitzonderingsregeling welke de Koning op grond van de wet van 16 maart 1989 vaststelt, met ingang van de datum van de inwerkingtreding van die wet, geen toepassing zou kunnen vinden op bijdragebetalingen die zijn verricht vóór de datum van de inwerkingtreding van die wet. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 maart 1989 blijkt immers dat het de bedoeling van de wetgever was om de administratieve praktijk gebaseerd op de hiervóór vermelde nota van 19 november 1986 te legaliseren ⁽²⁾. Hierop wordt verder ingegaan bij de bespreking van artikel 1 van het ontwerp.

⁽¹⁾ De wet van 16 maart 1989 is in werking getreden de tiende dag na die van haar bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van 14 april 1989.

⁽²⁾ Parl. St., Senaat, 1988-89, nr. 603/2, pp. 3 en 4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift wekt de indruk dat het ontworpen besluit een autonome regeling is tot uitvoering van artikel 15, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967. Zoals hiervóór werd opgemerkt, strekt het ontworpen besluit er evenwel uitsluitend toe wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen. Het opschrift moet in die zin worden aangepast dat duidelijk blijkt dat het ontworpen besluit een wijzigend besluit is.

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef schrijve men in fine : "inzonderheid op artikel 15, § 1, tweede lid, ingevoegd bij de wet van 24 december 1976, vervangen bij de wet van 15 juni 1983 en gewijzigd bij de wet van 16 maart 1989;"

2. Het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef, biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en wordt er ook niet door gewijzigd. De verwijzing ernaar dient dan ook te worden weggelaten.

3. In het derde lid van de aanhef wordt inzonderheid verwezen naar artikel 15 van het te wijzigen koninklijk besluit van 22 december 1967. Aangezien het ontworpen besluit evenwel niet alleen een wijziging beoogt van dat artikel 15 (artikel 2 van het ontwerp), maar er bovendien toe strekt een artikel 13bis in te voegen in het koninklijk besluit van 22 december 1967 (artikel 1 van het ontwerp), moet naar dat besluit in zijn geheel worden verwezen, en niet alleen naar artikel 15 ervan. Het derde lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) kan dan best worden geredigeerd als volgt :

.../...

"Gelet op het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 17 september 2000;".

4. In het zevende lid van de aanhef, dat verwijst naar het advies van de Raad van State, kan het nummer (31.200/1/V) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 1

Luidens het tweede lid van het ontworpen artikel 13bis is het eerste lid van toepassing op bijdragesupplementen die door het sociaal verzekeringsfonds werden gevorderd "vanaf 19 november 1986".

Die beperking van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling tot bijdragesupplementen die werden gevorderd vanaf de datum van de hiervóór vermelde nota van de Administratie voor Sociale Zaken van het ministerie van Middenstand, lijkt weliswaar steun te kunnen vinden in de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 maart 1989, maar doet niettemin vragen rijzen in verband met de verenigbaarheid ervan met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

De bepalingen van artikel 15, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 72 zijn immers, luidens de derde volzin van dat tweede lid, van toepassing "op de bijdragen die na 30 juni 1983 worden betaald". De afwijkende regeling welke de Koning op basis van de (bij de wet van 16 maart 1989 ingevoegde) vierde volzin van dat tweede lid kan vaststellen, moet, logischerwijze en rekening houdend met het gelijkheidsbeginsel, eveneens toepassing vinden op de bijdragen die na 30 juni 1983 worden betaald.

De Raad van State ziet niet in op welk objectief en redelijk verantwoord criterium het onderscheid berust dat de ontworpen regeling maakt naar gelang de betrokkene een regularisatiebetaling heeft gedaan vóór of na 19 november 1986.

In het tweede lid van het ontworpen artikel 13bis dient derhalve te worden bepaald dat het eerste lid van toepassing is op bijdragesupplementen die na 30 juni 1983 zijn betaald.

Artikel 3

Rekening houdend met de opmerking in verband met de datum van de inwerkingtreding van de ontworpen regeling welke hiervóór, bij de uiteenzetting over de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, werd gemaakt, enerzijds, en met de opmerking in verband met het ontworpen artikel 13bis, tweede lid (artikel 1 van het ontwerp), anderzijds, moet artikel 3 uit het ontwerp worden weggelaten.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

L'article 15, § 1er, alinéa 1er, 2° et 3°, de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants dispose que :

"la preuve de l'activité professionnelle en qualité de travailleur indépendant est faite : ...

- 2° à partir de 1957, par le paiement des cotisations de pension dues en vertu des lois qui régissent la pension des travailleurs indépendants;
- 3° à partir de 1968, par le paiement des cotisations dues en vertu de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants".

Selon l'alinéa 2 de l'article 15, § 1er, précité, les cotisations visées aux 2° et 3° n'entrent pas en ligne de compte lorsqu'elles ont été payées à une date à laquelle le débiteur aurait pu en invoquer la prescription, et les cotisations payées dans ces conditions sont remboursées à l'intéressé. Ces dispositions sont d'application aux cotisations payées après le 30 juin 1983.

Il découle notamment de l'alinéa 2 précité que les droits à une pension s'éteignent pour les trimestres dont les cotisations n'ont été payées que partiellement, et dont le solde (régularisation) n'a été payé qu'à un moment où la prescription était intervenue, même lorsque la régularisation tardive est imputable à une caisse d'assurances sociales, à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, ou à une administration du ministère des Finances.

Afin d'éviter que les règles précitées aient cet effet indésirable, la loi du 16 mars 1989 a ajouté, à l'article 15, § 1er, alinéa 2, précité, une disposition qui confère au Roi le pouvoir de prévoir des exceptions à ces règles.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à exécuter cette dernière disposition. A cet effet, il insère un article 13bis dans l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants (article 1er du projet), et ajoute un alinéa 2 à l'article 15 de cet arrêté royal (article 2 du projet).

Selon l'article 3 du projet, les dispositions en projet doivent produire leurs effets le 19 novembre 1986. Il s'agit de la date à laquelle l'Administration des affaires sociales du Ministère des Classes moyennes a adressé une note aux caisses d'assurances sociales, par laquelle elle les a informées que le Secrétaire d'Etat aux Pensions avait approuvé la "non-application de la prescription du paiement de la cotisation dans les cas où un assujetti a payé en temps utile la cotisation due à un certain moment et où il est resté dans l'ignorance de la régularisation qui aurait dû être appliquée (postérieurement) à cette cotisation".

Concernant ce que prévoit l'article 3 du projet, il y a lieu d'observer que les dispositions en projet ne peuvent naturellement pas entrer en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de la disposition légale qui leur procure leur fondement légal (soit le 24 avril 1989 ⁽¹⁾).

Ceci ne signifie toutefois pas que le régime d'exception prévu par le Roi sur la base de la loi du 16 mars 1989 ne pourrait pas, à partir de la date d'entrée en vigueur de cette loi, s'appliquer aux paiements de cotisations effectués avant la date d'entrée en vigueur de cette loi. Il ressort en effet des travaux préparatoires de la loi du 16 mars 1989 que l'intention du législateur était de légaliser les pratiques administratives basées sur la note du 19 novembre 1986 précitée ⁽²⁾. Cette question sera abordée plus en détail lors de l'examen de l'article 1er du projet.

⁽¹⁾ La loi du 16 mars 1989 est entrée en vigueur le dixième jour après sa publication au Moniteur belge du 14 avril 1989.

⁽²⁾ Doc. parl., Sénat, 1988-89, n° 603/2, pp. 3 et 4.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Son intitulé donne à penser que l'arrêté en projet est une réglementation autonome portant exécution de l'article 15, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967. Comme on l'a indiqué plus haut, l'arrêté en projet vise cependant exclusivement à apporter des modifications à l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants. L'intitulé de l'arrêté en projet devra être modifié de manière à faire clairement apparaître qu'il s'agit d'un arrêté modificatif.

Préambule

1. A la fin du premier alinéa du préambule, on écrira : "notamment l'article 15, § 1er, alinéa 2, inséré par la loi du 24 décembre 1976, remplacé par la loi du 15 juin 1983 et modifié par la loi du 16 mars 1989;".

2. L'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, auquel il est fait référence au deuxième alinéa du préambule, ne procure aucun fondement légal à l'arrêté en projet, et il n'est pas non plus modifié par ce dernier. La référence à celui-ci doit dès lors être omise.

3. Au troisième alinéa du préambule, il est notamment fait référence à l'article 15 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 dont la modification est envisagée. Cependant, dès lors que l'arrêté en projet vise non seulement à modifier cet article 15 (article 2 du projet), mais aussi à insérer un article 13bis dans l'arrêté royal du 22 décembre 1967 (article 1er du projet), il y a lieu de faire référence à cet arrêté dans son ensemble, et pas uniquement à son article 15. En conséquence, il serait préférable de rédiger le troisième alinéa du préambule (qui devient son deuxième alinéa) comme suit :

.../...

"Vu l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 17 septembre 2000;"

4. Le septième alinéa du préambule, qui fait référence à l'avis du Conseil d'Etat, peut mentionner le numéro du présent avis (31.200/1/V).

Article 1er

Selon l'alinéa 2 de l'article 13bis en projet, son alinéa 1er est applicable aux suppléments de cotisations réclamés par la caisse d'assurances sociales "à partir du 19 novembre 1986".

Cette limitation du champ d'application des dispositions en projet aux suppléments de cotisations réclamés à partir de la date de la note de l'Administration des affaires sociales du Ministère des Classes moyennes mentionnée plus haut semble certes pouvoir s'appuyer sur les travaux préparatoires de la loi du 16 mars 1989, mais elle soulève néanmoins des questions quant à sa compatibilité avec le principe constitutionnel d'égalité.

Les dispositions de l'article 15, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal n° 72 s'appliquent en effet, selon la troisième phrase de cet alinéa 2, "aux cotisations payées après le 30 juin 1983". En toute logique, et compte tenu du principe d'égalité, le régime dérogatoire que le Roi peut prévoir conformément à la quatrième phrase de cet alinéa 2 (insérée par la loi du 16 mars 1989) doit également s'appliquer aux cotisations payées après le 30 juin 1983.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas sur quel critère objectif et raisonnablement justifié se base la distinction établie par les dispositions en projet selon que l'intéressé a effectué un paiement de régularisation avant ou après le 19 novembre 1986.

L'alinéa 2 de l'article 13bis en projet, doit dès lors prévoir que son alinéa 1er est applicable aux suppléments de cotisations payés après le 30 juin 1983.

Article 3

Compte tenu de l'observation formulée plus haut, lors de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, au sujet de la date d'entrée en vigueur des règles en projet, d'une part, et de l'observation formulée au sujet de l'article 13bis, alinéa 2, en projet (article 1er du projet), d'autre part, l'article 3 doit être omis du projet.

De vakantiekamer was samengesteld uit

La chambre des vacations était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

A. SPRUYT,

assessor van de
afdeling wetgeving,
assesseur de la
section de législation,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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 de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-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 M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER