KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.091/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 februari 2002 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 31 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", heeft op 21 maart 2002 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.091/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 28 février 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 31 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs", a donné le 21 mars 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om, met terugwerkende kracht tot 1 juli 2000, een ongewenst effect van de halvering van het minimumloon, dat geldt als voorwaarde om als betaald sportbeoefenaar in de zin van de wet van 24 februari 1978 betreffende de arbeidsovereenkomst voor betaalde sportbeoefenaars beschouwd te worden, ongedaan te maken.

Aangezien artikel 31 van het in de aanhef van het ontwerp vermelde koninklijk besluit van 28 november 1969 voor de berekening van de socialezekerheidsbijdragen het minimumloon als basis of als referentiepunt neemt voor de betaalde sportbeoefenaars die niet onder de toepassing van de wet van 24 februari 1978 vallen, zijn ook deze bijdragen gehalveerd, wat onder meer tot gevolg heeft dat de betrokkenen na een volledige loopbaan van betaald sportbeoefenaar een pensioen ontvangen dat lager ligt dan het gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

Het ontwerp strekt ertoe de basis voor de berekening van de bijdragen als volgt aan te passen :

- voor de periode van 1 juli tot 31 december 2000 : 1.140,21 euro, dit is het minimum maandloon dat van kracht was voor de halvering;

- vanaf 1 januari 2001 wordt het gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen als basis genomen [(1)].

Rechtsgrond daartoe wordt geboden door artikel 2, § 1, 3°, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, dat de Koning de bevoegdheid verleent om voor zekere categorieën van werknemers bijzondere toepassingsregels vast te leggen die afwijken van de wet. Het ontwerp kan tevens worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 23 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, krachtens welke bepaling de Koning, voor de

---

(1) Op 1 juni 2001 bedroeg dit 1.140,24 euro voor de werknemer van 21 jaar en ouder.

berekening van de socialezekerheidsbijdragen, het begrip loon kan verruimen of beperken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het tweede lid van de aanhef schrijve men : "..., inzonderheid op artikel 23, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 8 augustus 1997;" in plaats van "..., inzonderheid op artikel 23 gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1997;".

De achtste aanhefverwijzing stelle men als volgt :

"Gelet op advies 33.091/1 van de Raad van State, gegeven op 21 maart 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

In een doorlopende tekst mogen in beginsel geen afkortingen worden gebruikt. Men vervange derhalve de ISO-afkorting "EUR" door het woord "euro".

Artikel 2

De ontworpen regeling werkt terug tot 1 juli 2000. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Aangezien de regeling een aantasting inhoudt van de rechten van de betrokken werkgevers zou voor het realiseren van de beoogde retroactiviteit een tussenkomst van de wetgever noodzakelijk zijn [(2)]. Conclusie is dat aan het ontwerp, in de huidige stand van de wetgeving, geen terugwerkende kracht kan worden verleend.

[(2)] Een machtiging door de wetgever aan de Koning om retroactief regels uit te vaardigen, moet beantwoorden aan de voorwaarden die in de rechtspraak van het Arbitragehof worden vooropgesteld (zie, onder meer, arrest nr. 64/97 van 6 november 1997 : "De terugwerkende kracht van wetsbepalingen, die van die aard is dat zij rechtsonzekerheid in het leven kan roepen, kan enkel worden verantwoord op grond van bijzondere omstandigheden, inzonderheid wanneer zij onontbeerlijk is voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht van de wetskrachtige norm tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor dat optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden", en arrest nr. 36/2000 van 29 maart 2000 : "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 eenieder in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden").

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet soumis pour avis entend annuler, avec effet rétroactif au 1er juillet 2000, un effet non désiré de la réduction de moitié de la rémunération minimum qui conditionne la reconnaissance comme sportif rémunéré au sens de la loi du 24 février 1978 relative au contrat de travail du sportif rémunéré.

Dès lors que l'article 31 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 mentionné dans le préambule du projet se base sur la rémunération minimum, ou s'y réfère, pour calculer les cotisations de sécurité sociale dues pour les sportifs rémunérés qui ne sont pas soumis à la loi du 24 février 1978, ces cotisations sont également réduites de moitié, ce qui implique notamment qu'après une carrière complète de sportif rémunéré les intéressés perçoivent une pension inférieure au revenu garanti aux personnes âgées.

Le projet entend adapter la base de calcul des cotisations comme suit :

- pour la période du 1er juillet au 31 décembre 2000 : 1.140,21 euros, soit la rémunération mensuelle minimum en vigueur avant la réduction de moitié;

- à partir du 1er janvier 2001, la base de calcul est le revenu minimum mensuel moyen garanti (3).

Le projet tire son fondement légal de l'article 2, § 1er, 3°, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui confère au Roi le pouvoir de prévoir, pour certaines catégories de travailleurs, des modalités spéciales d'application dérogeant à la loi. Il peut également être considéré comme trouvant son fondement légal dans l'article 23 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, en vertu duquel le Roi peut élargir ou restreindre la notion de rémunération pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Au deuxième alinéa du préambule, on écrira : "..., notamment l'article 23, modifié par l'arrêté royal du 8 août 1997;" au lieu de "..., notamment l'article 23, modifié par la loi du 8 août 1997;".

On rédigera le huitième alinéa du préambule comme suit :

"Vu l'avis 33.091/1 du Conseil d'Etat, donné le 21 mars 2002, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

---

(3) Au 1er juin 2001, celui-ci était de 1.140,24 euros pour le travailleur de 21 ans et plus.

Article 1er

En principe, il n’est pas permis d’utiliser des abréviations dans un texte suivi. On remplacera, dès lors, l'abréviation ISO "EUR" par le mot "euros".

Article 2

Le régime en projet produit ses effets le 1er juillet 2000. Il est à noter à cet égard qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité repose sur un fondement légal, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des droits acquis.

Dès lors que le régime porte atteinte aux droits des employeurs concernés, la réalisation de la rétroactivité visée requerrait l'intervention du législateur [4]. En conclusion, un effet rétroactif ne peut être conféré au projet dans l'état actuel de la législation.

---

[4] Le pouvoir que le législateur délègue au Roi d'édicter des règles avec effet rétroactif doit répondre aux conditions postulées dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (voir, notamment, l'arrêt n° 64/97 du 6 novembre 1997 : "La rétroactivité de dispositions législatives, qui est de nature à créer de l'insécurité juridique, ne peut se justifier que par des circonstances particulières, notamment lorsqu'elle est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité de la norme législative a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous" et l'arrêt n° 36/2000 du 29 mars 2000 : "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 chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous").

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. SCHRANS,	assessor van de afdeling wetgeving, assesseur de la section de législation,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

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

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en het verslag werd uitgebracht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

La chambre était composée de

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

La note du Bureau de coordination a été rédigée et le rapport a été présenté par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME