RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.477/1
van 7 juni 2013

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen betreffende de bijdragen verschuldigd door bepaalde gepensioneerden’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.477/1
du 7 juin 2013

sur

un avant-projet de loi modifiant l’arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, en ce qui concerne les cotisations dues par certains pensionnés’

Op 31 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen betreffende de bijdragen verschuldigd door bepaalde gepensioneerden'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juni 2013.

*

Le 31 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet loi 'modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, en ce qui concerne les cotisations dues par certains pensionnés'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 juin 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wouter PAS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juin 2013.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

> "L'urgence est justifiée par le fait que les dispositions visent à permettre, dans le cadre de la réforme des limites à l'activité autorisée entrant en vigueur à partir de 2013, que les indépendants pensionnés, âgés de 65 ans et disposant d'une carrière de 42 ans, restent redevables, à revenus équivalents, de cotisations sociales identiques à celles d'application jusqu'en 2012, que ces dispositions s'appliquent aux indépendants concernés pour leurs cotisations sociales dues à partir du 1er trimestre 2013, que les indépendants concernés sont actuellement dans une situation d'insécurité quant au montant des cotisations sociales dont ils sont redevables pour ces trimestres, et que les caisses d'assurances sociales chargées de calculer et d'aviser lesdits indépendants doivent connaître les règles de calcul de ces cotisations de toute urgence afin d'assurer au plus vite l'information adéquate des travailleurs indépendants concernés et le calcul correct des cotisations sociales dues par ceux-ci".

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe om voor een bepaalde categorie van gepensioneerde zelfstandigen, meer bepaald diegenen die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en een loopbaan van minstens 42 kalenderjaren hebben en voor wie het bijgevolg sinds 1 januari 2013 toegelaten is om te werken zonder dat hen beperkingen inzake inkomsten worden opgelegd, de bijdragen in het sociaal statuut der zelfstandigen te berekenen met inachtneming van de bestaande plafonnering van de referte-inkomsten, op voorwaarde dat de inkomsten van het kalenderjaar 125% van het plafondbedrag niet overschrijden, en met toepassing van een verlaagd bijdragepercentage.

De ontworpen regeling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2013.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

TEKSTONDERZOEK

ALGEMENE OPMERKING

4. Gelet op de specificiteit van de ontworpen regeling rijst de vraag of de maatregel een verschil in behandeling tot gevolg heeft ten opzichte van andere categorieën van gepensioneerde zelfstandigen of van de categorie van zelfstandigen die na het bereiken van de leeftijd van 65 jaar blijven werken zonder hun pensioenrechten op te nemen en, indien dat het geval is, of voor dat verschil in behandeling een redelijke verantwoording voorhanden is in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

In de memorie van toelichting wordt de ontworpen maatregel gemotiveerd als volgt:

> "Aldus wordt gerealiseerd dat diegenen die hun activiteit en hun beroepsinkomsten gevoelig verminderen, niet moeten blijven bijdragen op basis van referte-inkomsten die niet geplafonneerd zouden zijn".

Hierover om nadere toelichting verzocht door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde volgende bijkomende toelichting verstrekt:

> "Le statut social prévoit actuellement des taux de cotisations spécifiques pour l'ensemble des travailleurs indépendants qui cumulent des revenus professionnels d'indépendants avec une pension de retraite, dits 'pensionnés actifs'. Ces taux spécifiques sont ceux actuellement repris à l'article 13, § 1er, alinéa 3 : 14,70% et 14,16%. Le nouvel article 107, § 2, B, de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 crée un nouveau type de travailleurs indépendants 'pensionnés actifs'. L'objet de l'article 3 du projet soumis a bien pour objectif d'étendre l'application des taux spécifiques des pensionnés actifs à cette nouvelle catégorie de pensionnés actifs.
>
> Pour être précis, c'est le taux de 14,70% qui différencie ce barème spécifique de celui applicable aux indépendants à titre principal ou à titre complémentaire. Pour ces derniers le taux est de 22%. L'application aux pensionnés actifs d'un taux de seulement 14,70% se justifie par le fait que les cotisations payées par les 'pensionnés actifs' ne leur permettent jamais de se constituer des nouveaux droits de pension. Et c'est donc pour assurer une égalité de traitement entre tous les 'pensionnés actifs' pour qui les cotisations ne portent pas de nouveaux droits de pension, que ce barème spécifique est appliqué à la nouvelle catégorie de pensionnés actifs.
>
> Vous évoquez par ailleurs la situation des travailleurs indépendants qui poursuivent leur activité indépendante après avoir atteint l'âge légal de la pension, sans prendre leur pension. N'ayant pas demandé leur pension ou ne se la voyant pas payée, ces indépendants ne sont pas des 'pensionnés actifs'. Dans ce cas, c'est le barème visé à l'article 13, § 1er, alinéa 2, qui s'applique avec un taux normal de 22% et la possibilité d'ouvrir de nouveaux droits de pension pour ces périodes travaillées."

Gelet op deze toelichting lijkt de ontworpen regeling in overeenstemming te zijn met het gelijkheidsbeginsel, aangezien het streefdoel ervan is om, op het vlak van de bijdragenregeling, een gelijke behandeling tussen de verschillende categorieën van "actieve gepensioneerde zelfstandigen" tot stand te brengen. In welke mate die gelijkschakeling ook verantwoord is in het licht van het verschil dat tussen die categorieën bestaat op het vlak van de mogelijkheden om als gepensioneerde te blijven werken en het inkomen dat op die wijze kan

worden verkregen, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, gelet op de complexiteit en de techniciteit van de regeling waarin de ontworpen maatregel moet worden gesitueerd, binnen de hem toegemeten tijd niet kunnen nagaan. Op dit punt dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

> « L'urgence est justifiée par le fait que les dispositions visent à permettre, dans le cadre de la réforme des limites à l'activité autorisée entrant en vigueur à partir de 2013, que les indépendants pensionnés, âgés de 65 ans et disposant d'une carrière de 42 ans, restent redevables, à revenus équivalents, de cotisations sociales identiques à celles d'application jusqu'en 2012, que ces dispositions s'appliquent aux indépendants concernés pour leurs cotisations sociales dues à partir du 1er trimestre 2013, que les indépendants concernés sont actuellement dans une situation d'insécurité quant au montant des cotisations sociales dont ils sont redevables pour ces trimestres, et que les caisses d'assurances sociales chargées de calculer et d'aviser lesdits indépendants doivent connaître les règles de calcul de ces cotisations de toute urgence afin d'assurer au plus vite l'information adéquate des travailleurs indépendants concernés et le calcul correct des cotisations sociales dues par ceux-ci ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à examiner la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [2] ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de calculer, pour une certaine catégorie d'indépendants retraités, plus précisément ceux qui ont atteint l'âge de 65 ans et ont une carrière d'au moins 42 années civiles et qui sont dès lors autorisés depuis le 1er janvier 2013 à travailler sans que des limites de revenus ne leur soient imposées, les cotisations dans le statut social des travailleurs indépendants en respectant le plafonnement en vigueur des revenus de référence, à condition que leurs revenus de l'année civile ne dépassent pas 125 % du plafond, et en appliquant un taux de cotisation réduit.

Le régime en projet produit ses effets le 1er janvier 2013.

[2] S'agissant d'un avant-projet de loi, il faut entendre par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Compte tenu de la spécificité du régime en projet, la question se pose de savoir si la mesure entraîne une différence de traitement par rapport à d'autres catégories d'indépendants retraités ou à la catégorie des indépendants qui continue à travailler après avoir atteint l'âge de 65 ans sans faire valoir leurs droits à la retraite et, si tel est le cas, si cette différence de traitement est raisonnablement justifiée à la lumière du principe constitutionnel d'égalité.

Dans l'exposé des motifs, la mesure en projet est motivée comme suit :

> « Ainsi il est fait en sorte que ceux qui réduisent sensiblement leur volume d'activité et leurs revenus professionnels ne doivent pas continuer à cotiser sur la base de revenus de référence qui ne seraient pas plafonnés ».

Invité par l'auditeur rapporteur à fournir des précisions sur ce point, le délégué a donné l'explication suivante :

> « Le statut social prévoit actuellement des taux de cotisations spécifiques pour l'ensemble des travailleurs indépendants qui cumulent des revenus professionnels d'indépendants avec une pension de retraite, dits 'pensionnés actifs'. Ces taux spécifiques sont ceux actuellement repris à l'article 13, § 1er, alinéa 3 : 14,70 % et 14,16%. Le nouvel article 107, § 2, B, de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 crée un nouveau type de travailleurs indépendants 'pensionnés actifs'. L'objet de l'article 3 du projet soumis a bien pour objectif d'étendre l'application des taux spécifiques des pensionnés actifs à cette nouvelle catégorie de pensionnés actifs.
>
> Pour être précis, c'est le taux de 14,70% qui différencie ce barème spécifique de celui applicable aux indépendants à titre principal ou à titre complémentaire. Pour ces derniers le taux est de 22%. L'application aux pensionnés actifs d'un taux de seulement 14,70% se justifie par le fait que les cotisations payées par les 'pensionnés actifs' ne leur permettent jamais de se constituer des nouveaux droits de pension. Et c'est donc pour assurer une égalité de traitement entre tous les 'pensionnés actifs' pour qui les cotisations ne portent pas de nouveaux droits de pension, que ce barème spécifique est appliqué à la nouvelle catégorie de pensionnés actifs.
>
> Vous évoquez par ailleurs la situation des travailleurs indépendants qui poursuivent leur activité indépendante après avoir atteint l'âge légal de la pension, sans prendre leur pension. N'ayant pas demandé leur pension ou ne se la voyant pas payée, ces indépendants ne sont pas des 'pensionnés actifs'. Dans ce cas, c'est le barème visé à l'article 13, § 1er, alinéa 2, qui s'applique avec un taux normal de 22% et la possibilité d'ouvrir de nouveaux droits de pension pour ces périodes travaillées. »

Compte tenu de ces précisions, le régime en projet semble respecter le principe d'égalité, étant donné que son objectif est d'instaurer une égalité de traitement entre les différentes catégories de travailleurs indépendants « pensionnés actifs » en matière de cotisations. Au vu de la complexité et de la technicité du régime dans lequel s'intègre la mesure en projet, le Conseil d'État, section de législation n'a pas pu vérifier, dans le délai qui lui était imparti, dans quelle mesure cette assimilation est également justifiée à la lumière de la différence qui existe

entre ces catégories sur le plan des possibilités pour les pensionnés de continuer à travailler et des revenus qui en découlent. Il y a donc lieu de formuler une réserve sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER	DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT
Wim GEURTS	Marnix VAN DAMME