RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.550/1
van 4 december 2017

over

een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake het sociaal statuut van de zelfstandigen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.550/1
du 4 décembre 2017

sur

un avant-projet de loi ‘portant des dispositions diverses en matière de statut social des travailleurs indépendants’

‡LW-AGMRQDJDI-GCFFAVT‡

Op 27 november 2017 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 'houdende diverse bepalingen inzake het sociaal statuut van de zelfstandigen'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 november 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 4 december 2017.

*

Le 27 novembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de statut social des travailleurs indépendants'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 30 novembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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 4 décembre 2017.

*

‡LW-AGMRQDJDI-GCFFAVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "sommige bepalingen van het voorontwerp van wet van toepassing zijn op de pensioenen berekend op basis van de sociale bijdragen verschuldigd voor kwartalen gelegen vanaf 1 januari 2015. Omdat de administratie van financiën de eerste inkomsten al aan het RSVZ heeft meegedeeld, moeten deze bepalingen onverwijld in werking treden".

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 VAN WET

3.1. Bij de wet van 22 november 2013 'houdende hervorming van de berekening van de sociale bijdragen voor zelfstandigen' werd een nieuwe berekeningswijze ingevoerd van de sociale bijdragen voor zelfstandigen vanaf het bijdragejaar 2015. Waar deze bijdragen tot dan werden berekend op basis van de inkomsten van drie jaar daarvoor, worden deze vanaf 2015 berekend op basis van de beroepsinkomsten van het bijdragejaar zelf. In eerste instantie worden voorlopige bijdragen geheven, die worden berekend op basis van de inkomsten van drie jaar voordien. Eens de beroepsinkomsten van het bijdragejaar gekend zijn, wordt de definitieve bijdrage vastgesteld en volgt een regularisatie rekening houdend met de voorlopige bijdragen.

Deze regularisatie kan een impact hebben op de pensioenrechten van de zelfstandige. Artikel 15, § 1, 2° en 3°, van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 'betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen' en artikel 13 van het koninklijk besluit van 22 december 1967 'houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen' bepalen immers dat enkel de kwartalen, waarvoor de bijdragen volledig betaald werden, in aanmerking komen voor de pensioenberekening. De niet-betaling van regularisatiebijdragen kan derhalve leiden tot het verlies van pensioenrechten voor deze kwartalen.

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

‡LW-AGMRQDJDI-GCFFAVT‡

Artikel 4 van het voorliggende ontwerp stelt de verjaringstermijn voor de terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen ingevolge de niet-betaling van regularisatiebijdragen binnen de twaalf maanden, vast op drie jaar. Met het oog hierop wordt artikel 36 van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 gewijzigd.

3.2. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp brengen een aantal technische wijzigingen aan in de artikelen 11 en 18 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 'houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. Artikel 5 van het ontwerp voorziet in de terugwerkende kracht van de artikelen 2, 3 en 4 ervan, respectievelijk met ingang van 2 oktober 2015, 30 juni 2014 en 1 januari 2015.

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 de rechtzoekende 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 ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[2] Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[3]

De artikelen 2 en 3 van het ontwerp bevatten technische aanpassingen van interne verwijzingen, waarvan de terugwerkende kracht geen probleem stelt. Voor de retroactiviteit van artikel 4 van het ontwerp heeft de gemachtigde een uitgebreide verantwoording verschaft. Onder voorbehoud van het bestaan van feitelijke elementen of omstandigheden die de Raad van State niet bekend zijn of waaromtrent hij niet voldoende inzicht heeft, lijkt deze verantwoording op het eerste gezicht afdoende te zijn.

*

[2] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2.

[3] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

‡LW-AGMRQDJDI-GCFFAVT‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 par la circonstance que :

« sommige bepalingen van het voorontwerp van wet van toepassing zijn op de pensioenen berekend op basis van de sociale bijdragen verschuldigd voor kwartalen gelegen vanaf 1 januari 2015. Omdat de administratie van financiën de eerste inkomsten al aan het RSVZ heeft meegedeeld, moeten deze bepalingen onverwijld in werking treden ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

3.1. La loi du 22 novembre 2013 'portant réforme du calcul des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants' a instauré un nouveau mode de calcul des cotisations sociales pour les travailleurs indépendants à partir de l'année de cotisation 2015. Alors que ces cotisations étaient calculées jusque là sur la base des revenus de trois années antérieures, elles seront calculées à partir de 2015 sur la base des revenus professionnels de l'année de cotisation même. Dans un premier temps, des cotisations provisoires sont prélevées, lesquelles sont calculées sur la base des revenus de trois années antérieures. Lorsque les revenus professionnels de l'année de cotisation sont connus, la cotisation définitive est fixée et il s'ensuit une régularisation tenant compte des cotisations provisoires.

Cette régularisation peut avoir un impact sur les droits à la pension du travailleur indépendant. En effet, l'article 15, § 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' et l'article 13 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 'portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants' disposent que seuls les trimestres dont les cotisations ont été totalement payées, entrent en ligne de compte pour le calcul de la pension. Le non-paiement de cotisations de régularisation peut dès lors entraîner la perte des droits à la pension pour ces trimestres.

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-AGMRQDJDI-GCFFAVT‡

L'article 4 du projet examiné fixe à trois ans le délai de prescription du recouvrement de cotisations indûment payées par suite du non-paiement de cotisations de régularisation dans les douze mois. L'article 36 de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 est modifié dans cette optique.

3.2. Les articles 2 et 3 du projet apportent un certain nombre de modifications techniques aux articles 11 et 18 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

4. L'article 5 du projet prévoit la rétroactivité de ses articles 2, 3 et 4, respectivement à partir du 2 octobre 2015, 30 juin 2014 et 1er janvier 2015.

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 le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général [2]. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [3].

[2] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2.

[3] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par ex., C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

‡LW-AGMRQDJDI-GCFFAVT‡

Les articles 2 et 3 du projet contiennent des adaptations techniques de références internes, dont la rétroactivité ne pose pas de problème. Pour la rétroactivité de l'article 4 du projet, le délégué a fourni une justification détaillée. Sous réserve de l'existence d'éléments de fait ou de circonstances que le Conseil d'État ignore ou à propos desquels il n'a pas une connaissance suffisante, cette justification paraît suffisante à première vue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-AGMRQDJDI-GCFFAVT‡