



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.551/1
van 4 december 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, met betrekking tot de invloed van de hervorming van de bijdragen op de pensioenen’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.551/1
du 4 décembre 2017

sur

un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, en ce qui concerne l'influence de la réforme des cotisations sur les pensions’

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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, met betrekking tot de invloed van de hervorming van de bijdragen op de pensioenen’.

Het ontwerp 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 projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, en ce qui concerne l'influence de la réforme des cotisations sur les pensions’.

Le 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.

*

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

“het ontwerp van koninklijk van toepassing is op de pensioenen berekend op basis van de sociale bijdragen verschuldigd voor kwartalen gelegen vanaf 1 januari 2015 en op de sociale bijdragen verschuldigd voor kwartalen van voortgezette verzekering gelegen vanaf dezelfde datum. 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, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. 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.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit brengt een aantal wijzigingen aan in het koninklijk besluit van 22 december 1967, teneinde de gevolgen van de betaling of de niet-betaling van de regularisatiebijdragen op de pensioenrechten te verduidelijken.

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de artikelen 14, § 1, tweede en derde lid, 15, § 1, derde lid, en 33, 3°, van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967.

De bepalingen waaraan wordt gerefereerd in het huidige tweede en derde lid van de aanhef bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp.

De aanhef van het ontwerp dient met het voorgaande in overeenstemming te worden gebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 8

5. Artikel 8 van het ontwerp voorziet in de terugwerkende kracht van het te nemen besluit met ingang van 1 januari 2015.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde heeft voor de retroactiviteit van het te nemen besluit 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.

SLOTOPMERKING

6. Er dient gewaakt te worden over de goede afstemming van het te nemen besluit met het ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, wat de gelijkstelling van studieperiodes betreft', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden advies 62.549/1 uitbrengt, aangezien laatstgenoemd ontwerp voorziet in de volledige vervanging van artikel 35 van het koninklijk besluit van 22 december 1967 met ingang van 1 december 2017, terwijl het voorliggend ontwerp in hetzelfde artikel wijzigingen aanbrengt met ingang van 1 januari 2015.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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

« het ontwerp van koninklijk van toepassing is op de pensioenen berekend op basis van de sociale bijdragen verschuldigd voor kwartalen gelegen vanaf 1 januari 2015 en op de sociale bijdragen verschuldigd voor kwartalen van voortgezette verzekering gelegen vanaf dezelfde datum. 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 1^{er}, 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. 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, § 1^{er}, 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 di 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 des cotisations de régularisation peut dès lors entraîner la perte des droits à la pension pour ces trimestres.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis apporte un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 22 décembre 1967, afin de préciser les effets du paiement ou du non-paiement des cotisations de régularisation sur les droits à la pension.

4. Les articles 14, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, 15, § 1^{er}, alinéa 3, et 33, 3°, de l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 procurent un fondement juridique au projet.

Les dispositions auxquelles font référence les deuxième et troisième alinéas actuels du préambule ne procurent pas de fondement juridique au projet.

Le préambule du projet devra être mis en concordance en conséquence.

EXAMEN DU TEXTE

Article 8

5. L'article 8 du projet prévoit que l'arrêté envisagé rétroagit au 1^{er} janvier 2015.

Il y a lieu d'observer à cet égard que ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

Pour la rétroactivité de l'arrêté envisagé, 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.

OBSERVATION FINALE

6. On veillera à une bonne harmonisation entre l'arrêté envisagé et le projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant règlement général relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants en ce qui concerne l'assimilation des périodes d'études', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend ce jour l'avis 62.549/1, étant donné que ce dernier projet prévoit le remplacement intégral de l'article 35 de l'arrêté royal du 22 décembre 1967 à partir du 1^{er} décembre 2017, alors que le projet examiné modifie le même article à partir du 1^{er} janvier 2015.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME