



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.436/1
van 25 mei 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 juli 1971 tot vaststelling voor de beroepsjournalisten, van de bijzondere regelen betreffende het ingaan van het recht op pensioen en van de bijzondere toepassingsmodaliteiten van het Koninklijk Besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn en van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.436/1
du 25 mai 2022

sur

un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 27 juillet 1971 déterminant pour les journalistes professionnels les règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et les modalités spéciales d'application de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général et de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions’

Op 29 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 juli 1971 tot vaststelling voor de beroepsjournalisten, van de bijzondere regelen betreffende het ingaan van het recht op pensioen en van de bijzondere toepassingsmodaliteiten van het Koninklijk Besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn en van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 mei 2022.

*

Le 29 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 27 juillet 1971 déterminant pour les journalistes professionnels les règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et les modalités spéciales d'application de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général et de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 mai 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mai 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 juli 1971 ‘tot vaststelling voor de beroepsjournalisten, van de bijzondere regelen betreffende het ingaan van het recht op pensioen en van de bijzondere toepassingsmodaliteiten van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn en van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’.

Daarbij worden onder meer de bepalingen aangaande de vaststelling van de bijdragen van de beroepsjournalist en van de werkgever (artikel 1 van het ontwerp) en de door de beroepsverenigingen jaarlijks te betalen toelage (artikel 3) aangepast en wordt de inning en invordering van de bijdragen overgedragen naar de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (artikel 2).

Daarnaast wordt beoogd hoofdstuk 5, afdeling 1, van de wet van 28 februari 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken (1)’, met uitzondering van het reeds in werking getreden artikel 14, in werking te stellen.

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt de inwerkingtreding hiervan, evenals van de bepalingen van het te nemen besluit, op 1 april 2021.

3. De rechtsgrond voor het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt geboden door de bepalingen van de wet van 28 februari 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken’ en van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ‘betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’, waaraan wordt gerefereerd in het tweede en vierde lid van de aanhef van het ontwerp.

Voor de actualiseringen van de verwijzingen naar de Federale Pensioendienst, zoals voorzien in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, wordt rechtsgrond geboden door artikel 78 van de wet van 18 maart 2016 ‘betreffende de Federale Pensioendienst’ dat de Koning machtigt om de wettelijke en reglementaire bepalingen op te heffen, te wijzigen, aan te vullen of te vervangen om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet.

Uit het eerste lid van de aanhef blijkt dat ook rechtsgrond wordt gezocht in artikel 108 van de Grondwet. In dat verband verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Voor de wijzigingen aan het artikel 10 [van] het koninklijk besluit van 27 juli 1971 (art. 3 van het voorliggend besluit) werd zekerheidshalve verwezen naar artikel 108 van de Grondwet om elke twijfel uit te sluiten omtrent de bevoegdheid van de Koning ter zake.

De machtiging hernomen [in] artikel 3, tweede lid van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 luidt immers als volgt (zie onze eigen markering):

‘Hij kan inzonderheid bijzondere regelen stellen wat betreft het ingaan van het recht op pensioen en onder meer die betreffende de pensioengerechtigde leeftijd of de in aanmerking te nemen lonen en eventueel, de wijze waarop de uit de toepassing van deze regelen voortvloeiende financiële last gedragen wordt’.

Aangezien artikel 3 van het ontwerp geacht kan worden een voldoende rechtsgrond te vinden in de in voornoemd artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 opgenomen uitdrukkelijke machtiging aan de Koning om de wijze waarop de uit de toepassing van de betrokken regelen voortvloeiende financiële last gedragen wordt te bepalen, is het niet nodig bijkomend een beroep te doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning bedoeld in artikel 108 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef van het ontwerp dient te worden aangepast aan hetgeen hiervoor werd opgemerkt aangaande de rechtsgrond. Hiertoe dient de verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet te worden geschrapt en de verwijzing naar de wet van 18 maart 2016 nader te worden gespecificeerd door middel van de vermelding van artikel 78 ervan.

In het ontworpen vierde lid van de aanhef – dat het derde lid wordt – dient in de Franse tekst op correcte wijze te worden verwezen naar “la loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière sociale (1)” en in de Nederlands tekst naar “de wet van 28 februari 2022 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken (1)”.

Artikel 3

5. Het ontworpen artikel 10 van het koninklijk besluit van 27 juli 1971 bepaalt dat de Algemene Vereniging voor Beroepsjournalisten in België, de Association des Journalistes Professionnels en de Vlaamse Vereniging van Journalisten gezamenlijk gehouden zijn tot de jaarlijkse betaling van een toelage van honderdduizend euro aan de Federale Pensioendienst.

De gemachtigde verduidelijkte dat deze toelage is ingegeven door de wens een bijkomende financieringsbron te voorzien om de financiële last voor dit bijzondere pensioenstelsel te dragen. Het bedrag van de toelage werd door de gemachtigde voorts als volgt geduid:

“Het gaat om een bedrag van (aldus de huidige tekst van het koninklijk besluit van 27 juli 1971) 4 miljoen Belgische frank. Dit bedrag – dat door de gehele sector wordt betaald – werd niet meer herzien (en ook niet geïndexeerd) sinds 1975. Er is ons niet bekend waarom dit bedrag destijds op 4 miljoen frank vastgelegd werd. Het voorliggend besluit behoudt het bestaande bedrag en zet dit (afgerond) om naar een bedrag in Euro (en zorgt voor een actualisering van de schuldenaars).”

Waar de huidige regeling voorziet in de jaarlijkse betaling van de toelage door één beroepsvereniging (waarbij nog de Beroepsunie van de Belgische pers wordt vermeld)¹, bepaalt de ontworpen regeling dat de Algemene Vereniging voor Beroepsjournalisten in België, de Association des Journalistes Professionnels en de Vlaamse Vereniging van Journalisten gezamenlijk gehouden zijn tot de jaarlijkse betaling van die toelage.

Gevraagd op welke wijze de betaling wordt gespreid over de verschillende beroepsverenigingen, verklaarde de gemachtigde:

“Dit wordt overgelaten aan [de] verenigingen die wel gezamenlijk gehouden zijn tot betaling [van de] volledige som. De FPD beschikt niet over info over de onderlinge afspraken tussen de verenigingen hierover. In de praktijk gebeurt de betaling in drie delen: het grootste deel wordt betaald door geregionaliseerde beroepsverenigingen (deels afhankelijk van een subsidie van de regionale overheden) en een klein gedeelte wordt betaald door de nationale beroepsvereniging zelf (voor buitenlandse erkende beroepsjournalisten tewerkgesteld door een Belgische werkgever).”

Omwille van de rechtszekerheid verdient het niettemin aanbeveling om een normatieve verdeelsleutel te bepalen op basis waarvan het bedrag onderling dient te worden verdeeld.

Artikel 5

6. Aan hoofdstuk 5, afdeling 1, van de wet van 28 februari 2022, met uitzondering van artikel 14, evenals aan het ontworpen besluit, wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 april 2021.

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

¹ Artikel 10 van het koninklijk besluit van 27 juli 1971 luidt als volgt: “Een toelage ten bedrage van vier miljoen frank wordt jaarlijks door de Beroepsunie van de Belgische pers bij de Rijksdienst voor pensioenen gestort.”

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,

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 wet- of decreetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.³

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts 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.

7. Hierover ondervraagd, gaf de gemachtigde de volgende verantwoording voor de terugwerkende kracht:

“Zoals aangegeven in de overwegingen in de aanhef van het voorliggend besluit worden in de praktijk de bijzondere bijdragen beroepsjournalisten sinds 1 april 2021 effectief geïnd door de RSZ en dit voor rekening van de FPD.

Het was dus noodzakelijk om aan het voorliggend besluit en aan hoofdstuk 5, afdeling 1, van de wet van 28 februari 2022 (met uitzondering van artikel 14 dat – in toepassing van artikel 19 van de wet van 28 februari 2022 – reeds in werking trad op 1 januari 2013) terugwerkende kracht te geven tot 1 april 2021.”

8. Voor de terugwerkende kracht waarin het ontwerp voorziet, zou een verantwoording moeten kunnen geboden worden die verder reikt dan een loutere verwijzing naar het tijdstip vanaf wanneer de betrokken bijdragen effectief door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid worden geïnd. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke wettelijke of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht wordt verleend voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de Koning in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van

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; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bijv. 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.; GwH 26 april 2018, nr. 51/2018, B.13.1.; GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021, B.17.3; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.13.1; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.10.1.

de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

In de mate dat artikel 3 van het ontwerp verder rechtstreeks aan de Association des Journalistes Professionnels en de Vlaamse Vereniging van Journalisten⁴ een nieuwe verplichting zou opleggen tot gezamenlijke jaarlijkse betaling van de betrokken toelage samen met de Algemene Vereniging voor Beroepsjournalisten, kan deze verplichting ook niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd.

Aangezien zowel artikel 2 van het ontwerp als hoofdstuk 5, afdeling 1, van de wet van 28 februari 2022 procedurele voorschriften bevatten, doordat zij de bevoegde instantie voor het innen en invorderen van de bijdragen wijzigen, rijst bovendien de vraag of deze zich wel lenen voor een retroactieve toepassing. De stellers van het ontwerp dienen er in elk geval over te waken dat alle bestemmingen van de norm die de norm niet hebben kunnen naleven, in staat gesteld worden om de betaling van de bijdrage desgevallend te regulariseren.

*

⁴ Wat de Algemene Vereniging voor Beroepsjournalisten betreft, kan aangenomen worden dat het louter een actualisering betreft, in de mate dat deze vereniging geldt als rechtsopvolger van de Beroepsunie van de Belgische pers.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 27 novembre 1971 'déterminant pour les journalistes professionnels les règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et les modalités spéciales d'application de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général et de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions'.

À cet égard, les dispositions relatives à la fixation des cotisations du journaliste professionnel et de l'employeur (article 1^{er} du projet) et de l'allocation que doivent verser annuellement les associations professionnelles (article 3), notamment, sont adaptées, et la perception et le recouvrement des cotisations sont transférés à l'Office national de sécurité sociale (article 2).

Par ailleurs, le projet vise à mettre en vigueur le chapitre 5, section 1^{re}, de la loi du 28 février 2022 'portant des dispositions diverses en matière sociale (1)', à l'exception de l'article 14, qui est déjà entré en vigueur.

L'article 5 du projet fixe au 1^{er} avril 2021 l'entrée en vigueur de celui-ci, ainsi que des dispositions de l'arrêté envisagé.

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis trouve son fondement juridique dans les dispositions de la loi du 28 février 2022 'portant des dispositions diverses en matière sociale' et dans l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 'relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés', visés aux deuxième et troisième alinéas du préambule du projet.

L'article 78 de la loi du 18 mars 2016 'relative au Service fédéral des Pensions', qui habilite le Roi à abroger, modifier, compléter ou remplacer les dispositions légales et réglementaires pour les mettre en concordance avec les dispositions de cette loi, procure un fondement juridique aux actualisations des références au Service fédéral des Pensions, prévues aux articles 2 et 3 du projet.

Il ressort du premier alinéa du préambule que le fondement juridique est également recherché dans l'article 108 de la Constitution. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Voor de wijzigingen aan het artikel 10 [van] het koninklijk besluit van 27 juli 1971 (art. 3 van het voorliggend besluit) werd zekerheidshalve verwezen naar artikel 108 van de Grondwet om elke twijfel uit te sluiten omtrent de bevoegdheid van de Koning ter zake.

De machtiging hernomen [in] artikel 3, tweede lid van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 luidt immers als volgt (zie onze eigen markering):

‘Hij kan inzonderheid bijzondere regelen stellen wat betreft het ingaan van het recht op pensioen en onder meer die betreffende de pensioengerechtigde leeftijd of de in aanmerking te nemen lonen en eventueel, de wijze waarop de uit de toepassing van deze regelen voortvloeiende financiële last gedragen wordt’ ».

Dès lors que l'article 3 du projet peut être réputé trouver un fondement juridique suffisant dans l'habilitation expresse au Roi, inscrite à l'article 3, alinéa 2, précité, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, en vue de déterminer la façon dont est supportée la charge financière résultant de l'application des règles concernées, il n'est pas nécessaire d'invoquer en outre le pouvoir général d'exécution du Roi visé à l'article 108 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. On adaptera le préambule du projet compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique. À cet effet, on supprimera la référence à l'article 108 de la Constitution et on précisera la référence à la loi du 18 mars 2016 par la mention de son article 78.

Au quatrième alinéa, en projet, du préambule – qui devient le troisième alinéa –, le texte français doit viser correctement « la loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière sociale (1) » et le texte néerlandais « de wet van 28 februari 2022 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken (1) ».

Article 3

5. L'article 10, en projet, de l'arrêté royal du 27 juillet 1971 dispose que l'Association générale des Journalistes professionnels de Belgique, l'Association des Journalistes professionnels et la Vlaamse Vereniging van Journalisten sont solidairement tenues au versement annuel d'une allocation de cent mille euros au Service fédéral des Pensions.

Le délégué a précisé que cette allocation est dictée par la volonté de prévoir une source de financement supplémentaire afin de supporter la charge financière de ce régime spécial de pension. Le montant de l'allocation a en outre été commenté par le délégué comme suit :

« Het gaat om een bedrag van (aldus de huidige tekst van het koninklijk besluit van 27 juli 1971) 4 miljoen Belgische frank. Dit bedrag – dat door de gehele sector wordt betaald – werd niet meer herzien (en ook niet geïndexeerd) sinds 1975. Er is ons niet bekend waarom dit bedrag destijds op 4 miljoen frank vastgelegd werd. Het voorliggend besluit behoudt het bestaande bedrag en zet dit (afgerond) om naar een bedrag in Euro (en zorgt voor een actualisering van de schuldenaars) ».

Alors que le régime actuel prévoit un versement annuel de l'allocation par une seule association professionnelle (l'Union professionnelle de la presse belge étant encore mentionnée) ¹, le régime en projet prévoit que l'Association générale des Journalistes professionnels de Belgique, l'Association des Journalistes professionnels et la Vlaamse Vereniging van Journalisten sont solidairement tenues au paiement annuel de cette allocation.

À la question de savoir comment le paiement est réparti entre les différentes associations professionnelles, le délégué a déclaré :

« Dit wordt overgelaten aan [de] verenigingen die wel gezamenlijk gehouden zijn tot betaling [van de] volledige som. De FPD beschikt niet over info over de onderlinge afspraken tussen de verenigingen hierover. In de praktijk gebeurt de betaling in drie delen: het grootste deel wordt betaald door geregionaliseerde beroepsverenigingen (deels afhankelijk van een subsidie van de regionale overheden) en een klein gedeelte wordt betaald door de nationale beroepsvereniging zelf (voor buitenlandse erkende beroepsjournalisten tewerkgesteld door een Belgische werkgever) ».

Dans un souci de sécurité juridique, il est néanmoins recommandé de déterminer une clé de répartition normative sur la base de laquelle le montant doit être réparti entre les différentes associations.

Article 5

6. Le chapitre 5, section 1^{re}, de la loi du 28 février 2022, à l'exception de l'article 14, ainsi que l'arrêté en projet produisent leurs effets le 1^{er} avril 2021.

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, dans une mesure 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 de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur ou du législateur décréteil, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ³.

¹ L'article 10 de l'arrêté royal du 27 juillet 1971 s'énonce comme suit : « Une allocation d'un montant de quatre millions de francs est versée annuellement à l'Office national des pensions par l'Union professionnelle de la presse belge ».

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : 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 ; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.16.2 ; C.C., 19 juillet 2018, n° 100/2018, B.13.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : 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 ; C.C., 26 avril 2018, n° 51/2018, B.13.1 ; C.C.,

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.

7. Interrogé à ce sujet, le délégué a justifié la rétroactivité comme suit :

« Zoals aangegeven in de overwegingen in de aanhef van het voorliggend besluit worden in de praktijk de bijzondere bijdragen beroepsjournalisten sinds 1 april 2021 effectief geïnd door de RSZ en dit voor rekening van de FPD.

Het was dus noodzakelijk om aan het voorliggend besluit en aan hoofdstuk 5, afdeling 1, van de wet van 28 februari 2022 (met uitzondering van artikel 14 dat – in toepassing van artikel 19 van de wet van 28 februari 2022 – reeds in werking trad op 1 januari 2013) terugwerkende kracht te geven tot 1 april 2021 ».

8. Pour justifier la rétroactivité prévue par le projet, on ne pourrait se limiter à faire simplement référence au moment à partir duquel les cotisations concernées sont effectivement perçues par l'Office national de sécurité sociale. La section de législation du Conseil d'État a indiqué maintes fois par le passé que le procédé consistant à instaurer immédiatement une mesure, sans attendre l'adoption de la base légale ou réglementaire nécessaire, et à conférer ensuite à celle-ci, une fois adoptée, un effet rétroactif pour le temps nécessaire à couvrir de la pratique déjà courante, ne peut pas, en principe, être admis. Il doit être proscrit, en premier lieu, parce que le procédé déroge aux règles normales qui régissent l'adoption de dispositions réglementaires et que ces règles risquent ainsi d'être vidées de leur substance, en deuxième lieu, parce qu'il restreint concrètement dans certains cas le pouvoir de décision du Roi, en troisième lieu, parce que le contenu de la nouvelle réglementation communiquée n'est pas publié conformément à l'article 190 de la Constitution et, enfin, parce que le procédé suivi est source d'insécurité juridique pour les destinataires des normes concernées.

Dans la mesure où, en outre, l'article 3 du projet imposerait directement à l'Association des Journalistes professionnels et à la Vlaamse Vereniging van Journalisten⁴ une nouvelle obligation qui les rend solidaires du paiement annuel de l'allocation concernée, conjointement avec l'Association générale des Journalistes professionnels, cette obligation ne peut pas davantage être instaurée avec effet rétroactif.

Dès lors que tant l'article 2 du projet que le chapitre 5, section 1^{re}, de la loi du 28 février 2022 contiennent des règles de procédure, en ce qu'ils modifient l'organisme compétent pour la perception et le recouvrement des cotisations, la question se pose en outre de savoir si ces règles se prêtent bien à une application rétroactive. En tout état de cause, les auteurs du projet

4 février 2021, n° 19/2021, B.17.3 ; C.C., 25 février 2021, n° 30/2021, B.13.1 ; C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021, B.6 ; C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021, B.10.1.

⁴ En ce qui concerne l'Association générale des Journalistes professionnels, on peut admettre qu'il s'agit purement d'une actualisation, dans la mesure où cette association est le successeur juridique de l'Union professionnelle de la presse belge.

veilleront à ce que tous les destinataires de la norme qui n'ont pas pu la respecter soient mis en mesure de régulariser, le cas échéant, le paiement de la cotisation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME