



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.302/1
van 13 november 2012

over

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
29 juni 1981 houdende de
algemene beginselen van de
sociale zekerheid voor
werknemers, met het oog op de
vastlegging van een jaarlijkse
bijdrage voor overbenutting
van het stelsel van
economische werkloosheid’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.302/1
du 13 novembre 2012

sur

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
29 juin 1981 établissant les
principes généraux de la
sécurité sociale des travailleurs
salariés, en vue de la
détermination d’une cotisation
annuelle en cas de
surconsommation du système
de chômage économique’

Op 26 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, met het oog op de vastlegging van een jaarlijkse bijdrage voor overbenutting van het stelsel van economische werkloosheid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 november 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jo BAERT en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, 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 13 november 2012.

*

Le 26 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, en vue de la détermination d'une cotisation annuelle en cas de surconsommation du système de chômage économique’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 novembre 2012. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jo BAERT et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, 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 13 novembre 2012.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de algemene regeling betreffende de jaarlijkse bijdrage voor overbenutting van het stelsel van economische werkloosheid, waarin reeds is voorzien in artikel 38, § 3^{sexies}, van de wet van 29 juni 1981 'houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers', nader uit te werken en te vervolledigen.¹ De bijzondere regeling voor de werkgevers die behoren tot de bouwsector, waarin ook reeds is voorzien in de huidige regeling, blijft gehandhaafd, met dien verstande dat de Koning, op voorstel van het paritair comité voor het bouwbedrijf, de algemene regeling tot die sector kan uitbreiden.

De jaarlijkse bijdrage wordt berekend op het in een bepaald jaar aangegeven aantal dagen economische werkloosheid. In de algemene regeling stijgt het forfaitair bedrag per dag naarmate er meer dagen worden aangegeven, terwijl dit bedrag in de bijzondere regeling voor de bouwsector ongewijzigd blijft.

Wat de algemene regeling betreft, wordt een formule bepaald op basis van een aantal parameters, die evenwel door de Koning kunnen worden gewijzigd.

De Koning kan voor voltijdse werknemers van wie de aangegeven arbeidsregeling minder dan vijf dagen per week bedraagt, de nadere regelen bepalen op basis waarvan de aangegeven dagen worden aangerekend aan het equivalent dat overeenstemt met een normale voltijdse arbeidsduur. Hij kan daarnaast in een tijdelijke afwijking voorzien, hetzij voor één of meer sectoren die zich in een economische risicosituatie bevinden, hetzij bij wijze van algemene maatregel. De minister bevoegd voor Werk kan in het kader van een erkenning als onderneming in moeilijkheden beslissen om de bijdrage te halveren in het jaar van de erkenning en het daaropvolgend jaar.

Voor de werkgevers die onder de algemene regeling vallen, geldt in het jaar 2012 een afwijkende regeling. De berekening van de bijdrage gebeurt op basis van de gegevens voor de eerste drie kwartalen van 2012 en het bedrag ervan wordt aan de werkgevers meegedeeld in dat jaar en niet in het daaropvolgend jaar. In de loop van het jaar 2013 wordt een herberekening uitgevoerd op basis van de gegevens van het volledige kalenderjaar 2012 en wordt een corrigerend debet- of creditbericht opgemaakt. Deze afwijkende regeling geldt ook voor de volgende jaren tot wanneer zij door de Koning buiten werking wordt gesteld.

VORMVEREISTEN

2. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' vloeit voort dat elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te

¹ Sommige van de machtigingen die in dat verband in de huidige regeling aan de Koning zijn verleend, worden met het ontwerp opgeheven.

voeren, tenzij het voorontwerp, het ontwerp of het voorstel hiervan is vrijgesteld. Die vrijstellingen zijn bepaald bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid, van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’. Het voorliggende voorontwerp van wet kan niet worden ingepast in één van de vrijstellingscategorieën bepaald in artikel 2 van dat besluit, zodat alsnog een voorafgaand onderzoek in voormelde zin dient te worden uitgevoerd. Indien uit dit voorafgaand onderzoek bovendien zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van dezelfde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Uit de ontworpen regeling volgt dat de betrokken werkgevers verschillend worden behandeld, al naargelang zij onder de algemene regeling vallen dan wel onder de specifieke regeling die geldt voor de werkgevers die ressorteren onder het paritair comité voor het bouwbedrijf. Immers, voor beide regelingen geldt een verschillende formule voor de berekening van de verschuldigde bijdrage,² de afwijkende berekeningswijze voor het jaar 2012 en de daaropvolgende jaren in de algemene regeling geldt niet voor de werkgevers die vallen onder de specifieke regeling voor de bouwsector, en voor de genoemde sector wordt in een keuzemogelijkheid voorzien tussen de algemene en de specifieke regeling.

In de memorie van toelichting wordt niet aangegeven op welke motieven dit onderscheid berust. In elk geval zal voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit een deugdelijke verantwoording voorhanden dienen te zijn in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie. Het verdient aanbeveling die verantwoording op te nemen in de memorie.

4. Voor zover het, rekening houdende met de beperkte omvang ervan, nodig wordt geacht om het ontwerp in te delen, dient die indeling te gebeuren in hoofdstukken en niet in titels.

Artikel 2

5. In het ontworpen artikel 38, § 3sexies, zevende lid, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 2, 4°, van het ontwerp) wordt de Koning gemachtigd om de “parameters” bedoeld in het ontworpen zesde lid van dezelfde paragraaf (artikel 2, 3°, van het ontwerp) te “wijzigen”. In de context van het genoemde zesde lid is het evenwel niet geheel duidelijk wat dient te worden verstaan onder “parameter” en welke elementen van de in dat lid opgenomen formule bijgevolg

² In de memorie van toelichting wordt in dat verband het volgende gesteld: “Het verschil is dat in de algemene regeling het forfaitair bedrag per dag stijgt naarmate er meer dagen worden aangegeven, terwijl dit in de bouwsector ongewijzigd blijft”.

door de Koning kunnen worden gewijzigd. Dit dient minstens in de memorie te worden verduidelijkt. Daarnaast dient te worden vastgesteld dat de machtiging aan de Koning om, zonder enige beperking, bedoelde parameters te wijzigen, op gespannen voet staat met de grondwettelijke beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Die machtiging dient bijgevolg nader te worden afgebakend.

6. Voor het ontworpen artikel 38, § 3^{sexies}, twaalfde lid, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 2, 7°, van het ontwerp) wordt de volgende redactie ter overweging gegeven:

“De afwijkende regeling bedoeld in het vorige lid is ook van toepassing op de jaren die volgen op het jaar 2012, waarbij “2012” wordt gelezen als “X”, zijnde een bepaald daaropvolgend jaar, en “2013” als “X + 1”, tot het door de Koning, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, bepaald jaar.”

7. Het ontworpen artikel 38, § 3^{sexies}, dertiende lid, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 2, 8°, van het ontwerp) dient duidelijkheidshalve als volgt te worden geredigeerd:

“Op voorstel van het paritair comité voor het bouwbedrijf kan de Koning, na advies van de Nationale Arbeidsraad en bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de berekeningswijze van de bijdrage bepaald in het zesde lid van toepassing verklaren op de werkgevers die ressorteren onder het voornoemde paritair comité.”

8. In het ontworpen artikel 38, § 3^{sexies}, vijftiende lid, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 2, 9°, van het ontwerp) dienen de woorden “over een erkenning als onderneming in moeilijkheden” te worden geschrapt.

9. In het ontworpen artikel 38, § 3^{sexies}, zestiende lid, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 2, 9°, van het ontwerp) is sprake van een “tijdelijke afwijking”. Vraag is of niet veeleer gewag moet worden gemaakt van een “tijdelijke vrijstelling van de jaarlijkse bijdrage”.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen achttiende lid van dezelfde paragraaf.

10. In het ontworpen artikel 38, § 3^{sexies}, zeventiende lid, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 2, 9°, van het ontwerp) dient de eerste volzin (“Dit besluit dient voorafgaand ter advies te worden voorgelegd aan het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening”), die een herhaling is van wat reeds is bepaald in het ontworpen zestiende lid, te worden geschrapt.

11. In het ontworpen artikel 38, § 3^{sexies}, achttiende lid, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 2, 9°, van het ontwerp) wordt zonder enige beperking³ aan de Koning machtiging verleend om in een tijdelijke afwijking te voorzien die algemeen geldt. Die machtiging dient nader te worden afgebakend.

³ Vergelijk met het ontworpen zestiende lid van dezelfde paragraaf, dat eveneens in de mogelijkheid van een tijdelijke afwijking voorziet voor één of meer sectoren “die zich in een economische risicosituatie bevinden”.

12. Het ontworpen artikel 38, § 3^{sexies}, negentiende lid, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 2, 9°, van het ontwerp) redigere men als volgt:

“De Nationale Arbeidsraad evalueert de toepassing van de regeling opgenomen in deze paragraaf (niet: dit hoofdstuk) tegen 30 september 2014.”

Artikel 3

13. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat de wet die thans in ontwerpvorm voorligt in werking treedt de dag waarop ze wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De ontworpen regeling impliceert dat de wet in 2012 niet enkel in werking treedt maar ook nog kan worden toegepast.⁴ De steller van het ontwerp zal bijgevolg dienen te waken voor een spoedige bekendmaking van de ontworpen wet.

*

⁴ Overeenkomstig het ontworpen artikel 38, § 3^{sexies}, elfde lid, van de wet van 29 juni 1981 (artikel 2, 6°, van het ontwerp) dient de mededeling aan de werkgevers van de verschuldigde bijdrage voor het jaar 2012 nog in 2012 te worden verricht.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à préciser et à compléter le régime général de la cotisation annuelle en cas de surconsommation du système de chômage économique, que prévoit déjà l'article 38, § 3^{sexies}, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés'¹. Le régime particulier applicable aux employeurs qui relèvent du secteur de la construction, également prévu par la réglementation en vigueur, reste inchangé, étant entendu que, sur la proposition de la Commission paritaire de la construction, le Roi peut étendre le régime général à ce secteur.

La cotisation annuelle est calculée sur la base d'un nombre de jours de chômage économique déclaré au cours d'une année déterminée. Dans le régime général, le montant forfaitaire journalier augmente en fonction du nombre de jours déclarés, tandis que dans le régime particulier applicable au secteur de la construction, ce montant demeure inchangé.

Dans le régime général, une formule est fixée sur la base d'un certain nombre de paramètres, que le Roi peut toutefois modifier.

Pour les travailleurs à temps plein dont le régime de travail déclaré s'élève à moins de cinq jours par semaine, le Roi peut déterminer les modalités sur la base desquelles les jours déclarés sont pris en compte pour une durée équivalente correspondant à une durée normale de travail à temps plein. Il peut en outre prévoir une dérogation momentanée, soit pour un ou plusieurs secteurs qui se trouvent dans une situation économique à risque, soit à titre de mesure générale. Dans le cadre d'une reconnaissance comme entreprise en difficulté, le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions peut décider de réduire de moitié la cotisation annuelle pour l'année de la reconnaissance et pour l'année qui suit.

Pour les employeurs qui relèvent du régime général, une dérogation est prévue en 2012. Le calcul de la cotisation s'effectue sur la base des données des trois premiers trimestres de 2012 et son montant est communiqué aux employeurs durant cette même année et pas l'année suivante. Dans le courant de l'année 2013, un nouveau calcul est effectué sur la base des données de l'ensemble de l'année calendrier 2012 et un avis de débit ou de crédit rectificatif est établi. Ce régime dérogatoire s'applique également aux années suivantes, jusqu'à ce que le Roi le rende inopérant.

FORMALITÉS

2. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, sauf si l'avant-projet, le projet ou la proposition en est dispensé. Ces dispenses sont déterminées par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative

¹ Le projet abroge certaines des délégations que la réglementation en vigueur accorde au Roi à cet égard.

à la coordination de la politique fédérale de développement durable'. L'avant-projet de loi à l'examen ne s'inscrit dans aucune des catégories de dispenses prévues à l'article 2 de cet arrêté, si bien qu'un examen préalable au sens visé doit encore être réalisé. Si cet examen préalable devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de cette même loi est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Il ressort de la réglementation en projet que les employeurs concernés sont traités différemment, selon qu'ils relèvent du régime général ou du régime spécifique applicable aux employeurs qui ressortissent à la Commission paritaire de la construction. La cotisation due est en effet calculée selon une formule différente dans les deux régimes², le mode de calcul dérogatoire pour l'année 2012 et les années suivantes dans le régime général ne s'applique pas aux employeurs qui relèvent du régime spécifique pour le secteur de la construction, et ce dernier secteur a la possibilité d'opter pour le régime général ou pour le régime spécifique.

L'exposé des motifs n'indique pas les motifs sur lesquels se fonde cette distinction. En toute hypothèse, la différence de traitement qui en résulte devra être adéquatement justifiée à la lumière du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Il est recommandé de faire figurer cette justification dans l'exposé des motifs.

4. Dans la mesure où il est jugé utile de diviser le projet malgré son ampleur limitée, il sera divisé en chapitres et non en titres.

Article 2

5. L'article 38, § 3sexies, alinéa 7, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 2, 4°, du projet) habilite le Roi à « modifier » les « paramètres » visés à l'alinéa 6, en projet, du même paragraphe (article 2, 3°, du projet). Dans le contexte de cet alinéa 6, on n'aperçoit cependant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « paramètres » ni les éléments de la formule inscrite dans cet alinéa que le Roi peut par conséquent modifier. Il faut à tout le moins que l'exposé des motifs le précise. Force est en outre de constater que l'habilitation permettant au Roi de modifier, sans aucune restriction, les paramètres visés ne s'accorde pas avec les principes constitutionnels qui gouvernent la relation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Cette habilitation doit par conséquent être mieux circonscrite.

² À ce sujet, l'exposé des motifs précise ce qui suit : « La différence est que, dans la disposition générale, le montant forfaitaire par jour augmente au fur et à mesure qu'il y a plus de jours déclarés, tandis que dans le secteur de la construction, il reste inchangé ».

6. Il est proposé de rédiger l'article 38, § 3sexies, alinéa 12, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 2, 7°, du projet) de la manière suivante :

« La règle dérogatoire visée à l'alinéa précédent s'applique également aux années qui suivent l'année 2012, étant entendu que '2012' se lit 'X', à savoir une année suivante donnée, et que '2013' se lit 'X + 1', et ce jusqu'à l'année que le Roi détermine par un arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

7. Dans un souci de précision, l'article 38, § 3sexies, alinéa 13, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 2, 8°, du projet) sera rédigé comme suit :

« Sur la proposition de la Commission paritaire de la construction, le Roi peut, après avis du Conseil National du Travail et par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, déclarer le mode de calcul de la cotisation prévue à l'alinéa 6 applicable aux employeurs qui ressortissent à la commission paritaire précitée ».

8. Dans l'article 38, § 3sexies, alinéa 15, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 2, 9°, du projet) il y a lieu de supprimer les mots « sur la reconnaissance d'une entreprise en difficulté ».

9. L'article 38, § 3sexies, alinéa 16, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 2, 9°, du projet) fait mention d'une « dérogation momentanée ». La question se pose de savoir s'il ne faut pas plutôt faire état d'une « dispense temporaire de la cotisation annuelle ».

La même observation vaut pour l'alinéa 18, en projet, du même paragraphe.

10. Dans l'article 38, § 3sexies, alinéa 17, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 2, 9°, du projet), il y a lieu de supprimer la première phrase (« Cet arrêté est préalablement soumis à l'avis du Comité de gestion de l'Onem »), qui répète ce que prévoit déjà l'alinéa 16, en projet.

11. L'article 38, § 3sexies, alinéa 18, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 2, 9°, du projet) n'apporte aucune restriction ³ à l'habilitation donnée au Roi de prévoir une dérogation temporaire ayant une portée générale. Cette habilitation doit être délimitée.

12. L'article 38, § 3sexies, alinéa 19, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 2, 9°, du projet) sera rédigé comme suit :

«Le Conseil national du travail évalue l'application des règles contenues dans le présent paragraphe (pas : ce chapitre) avant le 30 septembre 2014 ».

³ Comparer avec l'alinéa 16, en projet, du même paragraphe, qui prévoit également la possibilité d'une dérogation temporaire « pour un ou plusieurs secteurs qui se trouvent dans une situation économique à risque ».

Article 3

13. L'article 3 du projet prévoit que la loi dont le projet est à l'examen entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

La disposition en projet implique non seulement que la loi entre en vigueur, mais aussi qu'elle peut être appliquée⁴, en 2012. L'auteur du projet devra par conséquent veiller à ce que la loi en projet soit publiée dans les plus brefs délais.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Conformément à l'article 38, § 3sexies, alinéa 11, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 2, 6°, du projet) la communication de la cotisation due pour l'année 2012 aux employeurs doit encore être effectuée en 2012.