



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.549/1
van 9 januari 2013

avis 52.549/1
du 9 janvier 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 16 mei 2003 tot
uitvoering van het Hoofdstuk 7 van
Titel IV van de programmawet van
24 december 2002 (I), betreffende
de harmonisering en
vereenvoudiging van de regelingen
inzake verminderingen van de
sociale zekerheidsbijdragen’

un projet d'arrêté royal ‘modifiant
l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris
en exécution du Chapitre 7 du
Titre IV de la loi-programme du
24 décembre 2002 (I), visant à
harmoniser et à simplifier les
régimes de réductions de
cotisations de sécurité sociale’

Op 11 december 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 december 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 januari 2013.

*

Le 11 décembre 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 projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 décembre 2012. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 janvier 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om diverse wijzigingen aan te brengen in de methode van berekenen van het bedrag van de structurele vermindering en van de doelgroepvermindering van socialezekerheidsbijdragen in geval van onvolledige kwartaalprestaties teneinde te komen tot een meer evenredige bijdrageregeling. Daarnaast worden een aantal aanpassingen doorgevoerd waarmee nadere uitvoering wordt gegeven aan bepaalde onderdelen van het door de wetgever vast te stellen tewerkstellingsplan.¹

De ontworpen wijzigingen worden doorgevoerd door middel van een wijziging van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 'tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen'. Op één onderdeel na – de ontworpen wijziging in artikel 2, 5°, die uitwerking heeft met ingang van 1 oktober 2012 – treedt deze ontworpen regeling op 1 januari 2013 in werking.

2. De ontworpen regeling beoogt uitvoering te geven aan een aantal bepalingen van de programmawet (I) van 24 december 2002, zoals die zullen worden gewijzigd door de momenteel nog in voorbereiding zijnde wet 'houdende het tewerkstellingsplan'. Dat houdt in dat, zolang de voornoemde wet niet in werking is getreden, sommige bepalingen van het ontwerp vooralsnog rechtsgrond ontberen en dat de inwerkingtreding van diverse bepalingen van het ontwerp niet kan voorafgaan aan de datum van inwerkingtreding van de in voorbereiding zijnde wet. Wat dat laatste aspect betreft, kan worden vastgesteld dat de bepaling van inwerkingtreding die is vervat in artikel 10 van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit spoort met de regeling van inwerkingtreding waarin het reeds genoemde ontwerp van wet 'houdende het tewerkstellingsplan' voorziet.

Mede rekening houdend met de geplande wetswijziging met betrekking tot het tewerkstellingsplan kan inzake de rechtsgrond voor de diverse onderdelen van het ontworpen besluit het hierna volgende worden opgemerkt.

Artikel 346 van de programmawet (I) van 24 december 2002, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, biedt geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling.² Rechtsgrond kan daarentegen wel worden gevonden in de delegatiebepalingen die zijn vervat in de artikelen 331, vierde lid, 332, tweede en derde lid, 335, tweede lid, 337, tweede lid, en 347bis van de programmawet (I) van 24 december 2002 en – na wijziging of vervanging ervan door de in voorbereiding zijnde wet 'houdende het tewerkstellingsplan' – in de artikelen 336, 338 en 339 van de voornoemde programmawet.

¹ Zie het door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurde en door de Senaat geëvoceerde ontwerp van wet 'houdende het tewerkstellingsplan' (*Parl.St.* Kamer, nr. 53-2503/004).

² De paragrafen 1, 4 en 5 van artikel 346 van de betrokken programmawet worden opgeheven door de in voorbereiding zijnde wet 'houdende het tewerkstellingsplan', terwijl paragraaf 2 van hetzelfde artikel wordt vervangen.

VORMVEREISTEN

3. 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 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’.

De bij de adviesaanvraag gevoegde documenten doen ervan blijken dat is beslist dat het ontwerp van koninklijk besluit kan worden geacht van het voorafgaand onderzoek inzake duurzame ontwikkeling te zijn vrijgesteld omdat “de maatregel [...] bij hoogdringendheid [moet] worden genomen” en omdat het “op voorhand en met zekerheid [vaststaat] dat de impact van de maatregel op sociaal, economisch en/of leefmilieuvlak te verwaarlozen is”, meer in het bijzonder omdat “de maatregel [...] louter betrekking [heeft] op begrotingstechnische of fiscaaltechnische aangelegenheden”.

De aldus voor de vrijstelling ingeroepen motieven zouden enkel in verband kunnen worden gebracht met één van de vrijstellingscategorieën, bepaald in artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2012, zijnde die inzake “voorgenomen regelgeving met betrekking tot de begroting, begrotingstechnieken en overheidsopdrachten” (artikel 2, 2°, van het voornoemde koninklijk besluit). Het valt evenwel te betwijfelen of dergelijk verband effectief bestaat. Enkel indien de ontworpen regeling valt in te passen in de aldus omschreven vrijstellingscategorie kan worden afgezien van een voorafgaand onderzoek, bedoeld in artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997. In het andere geval dient alsnog een voorafgaand onderzoek in voormelde zin te worden uitgevoerd. Indien uit dit voorafgaand onderzoek dan zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van de voornoemde 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

AANHEF

4. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt:

“Gelet op de programmawet (I) van 24 december 2002, artikelen 331, vierde lid, gewijzigd bij de wet van 22 december 2003, 332, tweede lid, gewijzigd bij de wet van 22 december 2003 en derde lid, gewijzigd bij de wet van 27 april 2007, 335, tweede lid, 336, gewijzigd bij de wetten van 23 december 2005, 20 juli 2006, 19 juni 2009, 30 december 2009 en ..., 337, tweede lid, gewijzigd bij de wet van 22 december 2003, 338, gewijzigd bij de wetten van

19 juni 2009, 30 december 2009 en ..., 339, vervangen bij de wet van ..., en 347bis, ingevoegd bij de wet van 30 december 2009;”.

5. Het is niet zinvol in de aanhef wijzigingen te vermelden die vroeger zijn aangebracht in het te wijzigen besluit.³ Men schrappe derhalve aan het einde van het tweede lid van de aanhef de zinsnede “, laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 mei 2012”.

Artikel 2

6. Het gebruik van de gedachtestreepjes in de ontworpen bepaling in artikel 2, 1°, van het ontwerp, dient uiteraard op dezelfde wijze te gebeuren in de Nederlandse en de Franse tekst. Dat is nu niet het geval. De discordantie die op dat punt bestaat, moet derhalve worden verholpen.

7. In het ontworpen laatste lid van artikel 2, 3°, d), van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 (artikel 2, 3°, van het ontwerp), stemmen de woorden “volgens categorie 2 zoals bedoeld in artikel 330 van de programmawet van 24 december 2002”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “suivant la catégorie 3 telle que visée à l’article 330 de la loi-programme du 24 décembre 2002”, in de Franse tekst. Ook deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 4

8. Men late artikel 4 van het ontwerp aanvangen als volgt:

“In artikel 4 van hetzelfde besluit, vervangen bij het koninklijk besluit van 29 juni 2007 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 3 februari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° paragraaf 1 wordt vervangen als volgt:

(...)”.

Artikel 8

9. Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 8, 2°, van het ontwerp aan als volgt:

“in § 1 wordt tussen het derde en het vierde lid een lid ingevoegd, luidende:”.

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 10

10. Rekening houdend met de datum waarop het ontworpen besluit zal tot stand komen, zal ook aan de andere bepalingen dan die van artikel 2, 5°, van het ontwerp, terugwerkende kracht worden gegeven.

Wat dat betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking en continuïteit van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten worden aangetast.

Enkel indien de terugwerkende kracht van de bepalingen van het ontwerp in één van de voornoemde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt. In dat geval redigere men artikel 10 van het ontwerp als volgt:

“Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2013, met uitzondering van artikel 2, 5°, dat uitwerking heeft met ingang van 1 oktober 2012.”

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter diverses modifications à la méthode de calcul du montant de la réduction structurelle et de la réduction groupe cible des cotisations de sécurité sociale en cas de prestations trimestrielles incomplètes, afin de parvenir à une réglementation plus proportionnelle. En outre, il prévoit un certain nombre d'adaptations qui pourvoient à l'exécution de certains éléments du plan pour l'emploi à fixer par le législateur ¹.

Les modifications en projet sont apportées en modifiant l'arrêté royal du 16 mai 2003 'pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale'. À une exception près – la modification en projet à l'article 2, 5°, qui produit ses effets le 1^{er} octobre 2012 –, les dispositions en projet entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

2. La réglementation en projet a pour objet de pourvoir à l'exécution d'un certain nombre de dispositions de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, telles qu'elles seront modifiées par la loi 'contenant le plan pour l'emploi' qui est actuellement en préparation. Il en résulte que tant que la loi précitée n'est pas entrée en vigueur, certaines dispositions du projet sont toujours dépourvues de fondement juridique et que l'entrée en vigueur de diverses dispositions du projet ne peut précéder la date d'entrée en vigueur de la loi en préparation. En ce qui concerne ce dernier aspect, on peut constater que la disposition réglant l'entrée en vigueur contenue dans l'article 10 du projet d'arrêté royal soumis pour avis est compatible avec le régime d'entrée en vigueur prévues par le projet de loi précitée 'contenant le plan pour l'emploi'.

Compte tenu notamment de la modification législative envisagée en ce qui concerne le plan pour l'emploi, on peut formuler l'observation suivante à propos du fondement juridique pour les différentes divisions de l'arrêté en projet.

L'article 346 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, auquel il est fait référence au premier alinéa du préambule du projet, ne procure pas de fondement juridique à la réglementation en projet ². En revanche, un fondement juridique peut être trouvé dans les délégations inscrites aux articles 331, alinéa 4, 332, alinéas 2 et 3, 335, alinéa 2, 337, alinéa 2, et 347bis de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et – après leur modification ou remplacement par la loi 'contenant le plan pour l'emploi' en préparation – aux articles 336, 338 et 339 de la loi-programme précitée.

FORMALITÉS

3. 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

¹ Voir le projet de loi 'contenant le plan pour l'emploi' approuvé par la Chambre des représentants et évoqué par le Sénat (*Doc. parl.*, Chambre, n° 53-2503/004).

² Les paragraphes 1^{er}, 4 et 5 de l'article 346 de la loi-programme en question sont abrogés par la loi 'contenant le plan pour l'emploi' en préparation, tandis que le paragraphe 2 du même article est remplacé.

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 à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Il ressort des documents joints à la demande d'avis qu'il a été décidé que le projet d'arrêté royal peut être réputé exempté de l'examen préalable en matière de développement durable parce que « la mesure doit être prise d'urgence » et parce qu'il « est établi d'avance avec certitude que l'impact de la mesure au plan social, économique et/ou environnemental est négligeable », et plus particulièrement parce que « la mesure se rapporte uniquement à des éléments techniques budgétaires ou fiscaux ».

Les motifs de dispense ainsi invoqués ne pourraient être liés qu'à une seule des catégories de dispense prévues à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012, à savoir celle concernant « la réglementation envisagée relative au budget, aux techniques budgétaires et aux marchés publics » (article 2, 2°, de l'arrêté royal précité). Il est toutefois permis de douter de l'existence effective d'un tel lien. Ce n'est que si les dispositions en projet s'inscrivent dans la catégorie de dispense ainsi définie qu'il est permis de ne pas procéder à un examen préalable au sens de l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997. Dans le cas contraire, un examen préalable au sens précité s'impose pour l'heure. Si cet examen préalable révèle en outre qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi précitée 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

PRÉAMBULE

4. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus en ce qui concerne le fondement juridique du projet, on rédigera le premier alinéa du préambule comme suit :

« Vu la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, l'article 331, alinéa 4, modifié par la loi du 22 décembre 2003, l'article 332, alinéa 2, modifié par la loi du 22 décembre 2003, et alinéa 3, modifié par la loi du 27 avril 2007, l'article 335, alinéa 2, l'article 336, modifié par les lois du 23 décembre 2005, 20 juillet 2006, 19 juin 2009, 30 décembre 2009 et ..., l'article 337, alinéa 2, modifié par la loi du 22 décembre 2003, l'article 338, modifié par les lois du 19 juin 2009, 30 décembre 2009 et ..., l'article 339, remplacé par la loi du ..., et l'article 347bis, inséré par la loi du 30 décembre 2009 ; ».

5. Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les modifications subies antérieurement par l'arrêté à modifier³. Dès lors, à la fin du deuxième alinéa du préambule, on supprimera les mots « , modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 26 mai 2012 ».

Article 2

6. Il va de soi que l'utilisation des tirets dans la disposition en projet à l'article 2, 1°, du projet doit être la même dans le texte français et dans le texte néerlandais. Tel n'est pas le cas pour l'instant. Il y a donc lieu d'éliminer cette discordance.

7. Au dernier alinéa en projet de l'article 2, 3°, d), de l'arrêté royal du 16 mai 2003 (article 2, 3°, du projet), les mots « suivant la catégorie 3 telle que visée à l'article 330 de la loi-programme du 24 décembre 2002 », dans le texte français, ne correspondent pas aux mots « volgens categorie 2 zoals bedoeld in artikel 330 van de programmawet van 24 december 2002 », dans le texte néerlandais. Il convient d'éliminer également cette discordance.

Article 4

8. On rédigera le début de l'article 4 du projet comme suit :

« À l'article 4 du même arrêté, remplacé par l'arrêté royal du 29 juin 2007 et modifié par l'arrêté royal du 3 février 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1^{er} est remplacé par ce qui suit :

(...) ».

Article 8

9. On adaptera la rédaction de la phrase liminaire de l'article 8, 2°, du projet comme suit :

« au § 1^{er}, est ajouté entre les alinéas 3 et 4 un nouvel alinéa rédigé comme suit : ».

Article 10

10. Compte tenu de la date à laquelle l'arrêté en projet sera pris, les dispositions autres que l'article 2, 5°, du projet se verront également conférer un effet rétroactif.

À ce sujet, il est rappelé que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe une base légale à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement et la continuité de l'administration et, ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet ne peut être admise que si elle correspond à l'une des hypothèses énumérées. Dans ce cas, on rédigera l'article 10 du projet comme suit :

« Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2013, à l'exception de l'article 2, 5°, qui produit ses effets le 1^{er} octobre 2012 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME