RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.550/1
van 9 januari 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 2, § 2, vierde en vijfde lid van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering en tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 januari 2000 tot uitvoering van artikel 2 van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 52.550/1
du 9 janvier 2013

sur

un projet d’arrêté royal ‘pris en exécution de l’article 2, § 2, quatrième et cinquième alinéas de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l’emploi sous la forme d’une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d’une restructuration, et modifiant l’arrêté royal du 17 janvier 2000 pris en exécution de l’article 2 de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l’emploi sous la forme d’une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d’une restructuration’

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 uitvoering van artikel 2, § 2, vierde en vijfde lid van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering en tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 januari 2000 tot uitvoering van artikel 2 van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering'.

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 'pris en exécution de l'article 2, § 2, quatrième et cinquième alinéas de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l'emploi sous la forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration, et modifiant l'arrêté royal du 17 janvier 2000 pris en exécution de l'article 2 de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l'emploi sous la forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration'.

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 het bedrag te wijzigen van de bijdragevermindering, bedoeld in artikel 2 van de wet van 20 december 1999 'tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering' (artikel 1). Daarnaast worden de verschillende berekeningswijzen van de bijdragevermindering vervangen (artikel 2). Het is de bedoeling dat het ontworpen besluit op 1 januari 2013 in werking treedt (artikel 3).

2. Voor artikel 1 van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel 2, § 2, vierde lid, van de voornoemde wet van 20 december 1999 naar luid waarvan de Koning, bij een besluit waarover in de ministerraad overleg is gepleegd, onder meer de bedragen van de loongrenzen en de bijdragevermindering bedoeld in paragraaf 1 van dat artikel kan wijzigen.

Artikel 2 van het ontwerp kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de diverse delegatiebepalingen die zijn vervat in artikel 2, § 1, van de voornoemde wet.

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

OPSCHRIFT

4. Men late het opschrift van het ontwerp aanvangen met de woorden "Koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 2, § 2, vierde lid, van de wet van 20 december 1999 ...".

AANHEF

5. Rekening houdend met het grote aantal nog van kracht zijnde wijzigingen[1] die in het verleden werden aangebracht in artikel 2 van de wet van 20 december 1999 kan worden gebillijkt dat in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp enkel melding wordt gemaakt van de meest recente wijziging en dat wordt geschreven "laatst gewijzigd bij de wet van ..."[2].

6. Over het ontworpen koninklijk besluit is op 3 december 2012 beraadslaagd in de Ministerraad. Men vulle derhalve de formule van voordracht, aan het einde van de aanhef, aan met de zinsnede "en op het advies van de in Raad vergaderde Ministers".

Artikel 1

7. In artikel 1 van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van de meest recente nog van kracht zijnde wijzigende wettekst. In dat verband kan worden verwezen naar hetgeen onder randnummer 5 is opgemerkt.

Artikel 2

8. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp schrijve men "van een herstructurering, laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 augustus 2011, worden de volgende wijzigingen aangebracht:".

---

[1] De in het eerste lid van de aanhef vermelde opsomming van wijzigende wetten is onvolledig.

[2] Zoals blijkt uit een ontwerp van wet 'houdende het tewerkstellingsplan' (*Parl.St.* Kamer, nr. 53-2503/004) is de wetgever zinnens om artikel 2 van de wet van 20 december 1999 met ingang van 1 januari 2013 te wijzigen. Door de gemachtigde is bevestigd dat de betrokken wijzigingen geen inhoudelijke gevolgen hebben voor het ontworpen koninklijk besluit. Wel zal gebeurlijk van deze nog in voorbereiding zijnde (wijzigende) wet melding moeten worden gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp.

Artikel 3

9. Rekening houdend met de datum waarop het ontworpen besluit zal tot stand komen, zal dit met terugwerkende kracht in werking treden.

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 3 van het ontwerp als volgt:

"Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2013."

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à modifier le montant de la réduction de cotisations prévue à l'article 2 de la loi du 20 décembre 1999 'visant à octroyer un bonus à l'emploi sous forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration' (article 1er). En outre, les différents modes de calcul de la réduction de cotisations sont remplacés (article 2). L'intention est que l'arrêté en projet entre en vigueur le 1er janvier 2013 (article 3).

2. L'article 1er du projet trouve un fondement juridique dans l'article 2, § 2, alinéa 4, de la loi précitée du 20 décembre 1999 selon lequel le Roi, peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, notamment modifier les montants des plafonds salariaux et de la réduction de cotisation visée au paragraphe 1er de cet article.

L'article 2 du projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans diverses délégations inscrites à l'article 2, § 1er, de la loi précitée.

FORMALITÉS

3. Il découle de l'article 19/1, § 1er, 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, § 1er, 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 », 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 19/1er, § 1er, alinéa 1er, 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 cette même loi est nécessaire et si,

consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications sont apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aura lieu de soumettre également ces modifications à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

INTITULÉ

4. Le début de l'intitulé du projet sera rédigé comme suit: « Arrêté royal pris en exécution de l'article 2, § 2, alinéa 4, de la loi du 20 décembre 1999 du ... ».

PRÉAMBULE

5. Le grand nombre de modifications [1] encore en vigueur, apportées dans le passé à l'article 2 de la loi du 20 décembre 1999, peut justifier de ne faire figurer au premier alinéa du préambule du projet que la modification la plus récente et d'écrire « modifié en dernier lieu par la loi du … » [2].

6. L'arrêté royal en projet a été délibéré en Conseil des ministres le 3 décembre 2012. Il faut donc compléter la formule de proposition, à la fin du préambule, par le membre de phrase « et de l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil, ».

Article 1er

7. L'article 1er du projet doit faire mention du texte de loi modificatif le plus récent encore en vigueur. On se référera à cet égard à l'observation formulée au point 5.

Article 2

8. À la fin de la phrase liminaire de l'article 2 du projet, on écrira « d'une restructuration, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 13 août 2011, les modifications suivantes sont apportées : ».

---

[1] L'énumération des lois modificatives citée dans le premier alinéa du préambule est incomplète.

[2] Ainsi qu'il ressort d'un projet de loi « contenant le plan pour l'emploi » (*Doc. parl.*, Chambre, n° 53-2503/004), le législateur a l'intention de modifier l'article 2 de la loi du 20 décembre 1999 à partir du 1er janvier 2013. Le délégué a confirmé que les modifications concernées n'ont aucun impact quant au fond sur l'arrêté royal en projet. Toutefois, le premier alinéa du préambule du projet soumis pour avis mentionnera, le cas échéant, cette loi (modificative), en cours d'élaboration.

Article 3

9. Compte tenu de la date à laquelle l'arrêté en projet sera pris, celui-ci entrera en vigueur avec effet rétroactif.

À ce propos, il y a lieu de rappeler que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que s'il existe une base légale à cet effet, si la rétroactivité concerne un acte qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où 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 du projet ne peut se justifier que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées ci-dessus. Dans ce cas, on rédigera l'article 3 du projet comme suit :

« Le présent arrêté produit ses effets à partir du 1er janvier 2013 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME