



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.291/1
53.292/1
van 3 juni 2013

avis 53.291/1
53.292/1
du 3 juin 2013

over

sur

- een voorontwerp van wet 'tot wijziging van afdeling 3 van Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002' (53.291/1);
- 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' (53.292/1)

- un avant-projet de loi 'modifiant la section 3 du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002' (53.291/1) ;
- un projet d'arrêté royal 'portant modification de 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' (53.292/1)

Op 2 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale en fiscale fraude verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over:

- een voorontwerp van wet 'tot wijziging van afdeling 3 van Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002' (53.291/1);
- 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' (53.292/1).

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur.

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 3 juni 2013.

*

Le 2 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur :

- un avant-projet de loi 'modifiant la section 3 du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002' (53.291/1) ;
- un projet d'arrêté royal 'portant modification de 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' (53.292/1).

Le projet a été examiné par la chambre le 23 mai 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wouter PAS, premier auditeur.

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 3 juin 2013.

*

STREKKING VAN DE ONTWERPEN

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet (53.291/1) strekt ertoe hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet (I) van 24 december 2002 (hierna: de programmawet) te wijzigen met het oog op het invoeren van een nieuwe vorm van vermindering van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. De nieuwe “doelgroepvermindering” kan worden toegekend aan de werkgevers die ressorteren onder het Paritair Comité voor het hotelbedrijf die gemiddeld maximum 49 werknemers tewerkstelden in een bepaalde referteperiode. De doelgroepvermindering geldt voor vijf vaste voltijdse werknemers.

Het ontworpen artikel 353bis/8 van de programmawet machtigt de Koning om de referteperiode te bepalen en de wijze van berekening van de gemiddelde tewerkstelling tijdens deze referteperiode, alsook het bedrag van de bijdragevermindering en het aantal kwartalen waarvoor de vermindering geldt. Daarnaast wordt de Koning gemachtigd om de begrippen “vaste werknemer” en “voltijdse arbeidsovereenkomst” te omschrijven en de voorwaarden te bepalen op het vlak van registratie van de werknemers voor het verkrijgen van de vermindering.

De ontworpen regeling treedt in werking op 1 januari 2014.

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit (53.292/1) beoogt uitvoering te geven aan de machtigingen opgenomen in het voornoemd ontworpen artikel 353bis/8. Daartoe wordt in titel III 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’ een nieuw hoofdstuk ingevoegd betreffende de forfaitaire bijdragevermindering voor vaste werknemers met een voltijdse arbeidsovereenkomst in de horecasector.

De werkgevers bedoeld in het ontworpen artikel 353bis/8, van de programmawet verkrijgen een forfaitaire bijdragevermindering voor vijf voltijdse werknemers gedurende een onbeperkt aantal kwartalen. Het ontworpen besluit bepaalt de referteperiode voor, en de wijze van berekening van de gemiddelde tewerkstelling, definieert de begrippen “voltijdse arbeidsovereenkomst” en “vaste werknemer” en bepaalt op welke wijze de werkgever het begin en het einde van de aanwezigheid van de werknemers dient te registreren.

De ontworpen regeling treedt eveneens in werking op 1 januari 2014.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Zoals hiervoor is uiteengezet, beoogt het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit uitvoering te geven aan, en rechtsgrond te vinden in het ontworpen artikel 353bis/8 van de programmawet, zoals dat artikel in die wet zal worden ingevoegd bij het voornoemde ontwerp van wet.

Aangezien het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit is gesteund op normen die nog niet in de rechtsorde zijn opgenomen en waarover het Parlement zich bovendien nog niet

heeft kunnen uitspreken, kan het evenwel thans nog geen doorgang vinden en is een vraag om advies erover aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bijgevolg voorbarig. De afdeling Wetgeving ziet dan ook af van een nader onderzoek van het ontwerp van koninklijk besluit. Het hierna volgend onderzoek heeft dan ook enkel betrekking op het ontwerp van wet.

VORMVEREISTEN

4. 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 er niet van blijken dat het ontwerp van wet het voorwerp is geweest van een voorafgaand onderzoek in voornoemde zin.

Het is zeer de vraag of het voorliggende wetsontwerp kan worden ingepast in één van de vrijstellingscategorieën bepaald in artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit, op grond waarvan geen voorafgaand onderzoek in voormelde zin moet worden uitgevoerd. Indien dat niet het geval is, dient dergelijk onderzoek alsnog plaats te vinden. Wanneer uit dat onderzoek bovendien 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.

TEKSTONDERZOEK

Artikel 4

5. In het ontworpen artikel 353bis/8, vierde lid, van de programmawet wordt de Koning gemachtigd om onder meer “het aantal kwartalen” te bepalen waarvoor de vermindering geldt. De wijze waarop die machtiging is geformuleerd, impliceert dat de vermindering geldt voor een in de tijd beperkt aantal kwartalen. Indien het evenwel de bedoeling zou zijn dat de Koning ook kan bepalen dat de vermindering geldt voor een onbeperkt aantal kwartalen, dient dit uitdrukkelijk tot uiting te worden gebracht in de ontworpen machtiging.

6. Het ontworpen artikel 353bis/8, vierde lid, van de programmawet bepaalt dat de Koning “de voorwaarden op vlak van registratie van de werknemers voor het verkrijgen van de vermindering” bepaalt. Hieruit volgt dat die voorwaarden enkel betrekking kunnen hebben op de

registratie van de aanwezigheid van de werknemers, en geen betrekking kunnen hebben op een registratie die daarnaast nog een andere finaliteit heeft. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval met het geregistreerd kassasysteem als bedoeld in het koninklijk besluit van 30 december 2009 'tot het bepalen van de definitie en de voorwaarden waaraan een geregistreerd kassasysteem in de horecasector moet voldoen', dat immers hoofdzakelijk een fiscale finaliteit heeft. Indien het de bedoeling zou zijn dat de registratie van de aanwezigheid van de werknemers ook kan gebeuren middels een systeem dat daarnaast nog een andere finaliteit heeft, zoals het geregistreerd kassasysteem, of indien het zelfs de bedoeling zou zijn om het gebruik van het geregistreerd kassasysteem als bijkomende voorwaarde op te leggen om aanspraak te kunnen maken op de bijdragevermindering, dient dit in het ontworpen artikel 353bis/8 van de programmawet te worden geregeld of dienen de in dat artikel opgenomen machtigingen in die zin te worden uitgebreid.

7. De redactie van de Franse tekst van het ontwerp dient grondig herwerkt te worden. Bij wijze van voorbeeld kan worden vermeld: "enregistrement" in plaats van "régistration", "au choix" in plaats van "à choix", "ressortir à" in plaats van "ressortir de".

*

PORTÉE DES PROJETS

1. L'avant-projet de loi (53.291/1) soumis pour avis vise à modifier le chapitre 7 du titre IV de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (ci-après : la loi-programme) en vue d'introduire une nouvelle forme de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale. La nouvelle « réduction groupe-cible » peut être accordée aux employeurs ressortissant à la Commission paritaire pour l'hôtellerie qui ont occupé en moyenne 49 travailleurs maximum durant une période de référence déterminée. La réduction groupe-cible s'applique pour cinq travailleurs fixes à temps plein.

L'article 353bis/8, en projet, de la loi-programme habilite le Roi à fixer la période de référence, les modalités du calcul de l'emploi moyen durant cette période de référence de même que le montant de la réduction des cotisations et le nombre de trimestres auxquels s'applique la réduction. En outre, le Roi est habilité à définir les notions de « travailleur fixe » et de « contrat de travail à temps plein » et à fixer en matière d'enregistrement des travailleurs les conditions d'obtention de la réduction.

Les dispositions en projet entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

2. Le projet d'arrêté royal (53.292/1) soumis pour avis vise à donner exécution aux délégations figurant à l'article 353bis/8, en projet, précité. À cet effet, un nouveau chapitre concernant la réduction forfaitaire de cotisations pour les travailleurs fixes ayant un contrat de travail à temps plein dans le secteur de l'horeca est inséré dans le titre III de 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'.

Les employeurs visés dans l'article 353bis/8, en projet, de la loi-programme bénéficient d'une réduction forfaitaire de cotisations pour cinq travailleurs à temps plein durant un nombre illimité de trimestres. L'arrêté en projet détermine la période de référence et les modalités du calcul de l'emploi moyen, définit les notions de « contrat de travail à temps plein » et de « travailleur fixe » et précise de quelle manière l'employeur doit enregistrer le début et la fin de la présence des travailleurs.

Les dispositions en projet entrent également en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

3. Comme il a été exposé ci-dessus, le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend donner exécution et trouver un fondement juridique à l'article 353bis/8, en projet, de la loi-programme, tel que cet article sera inséré dans cette loi par le projet de loi précité.

Le projet d'arrêté royal à l'examen s'appuyant sur des normes qui ne sont pas encore inscrites dans l'ordonnancement juridique et à propos desquelles le Parlement n'a en outre pas encore pu se prononcer, il ne peut toutefois pas encore se concrétiser actuellement et la demande d'avis adressée à ce sujet au Conseil d'État, section de législation, est par conséquent prématurée. La section de législation renonce dès lors à examiner plus avant le projet d'arrêté royal. Dès lors, l'examen ci-après ne concerne que le seul projet de loi.

FORMALITÉS

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

Il ne ressort pas des documents joints à la demande d'avis que le projet de loi a fait l'objet d'un examen préalable au sens précité.

Il est douteux que le projet de loi à l'examen puisse s'inscrire dans l'une des catégories de dispense prévues à l'article 2 de l'arrêté royal précité, qui ne nécessite pas d'examen préalable au sens susvisé. Dans le cas contraire, un tel examen doit encore avoir lieu. Si cet examen 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 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

Article 4

5. L'article 353bis/8, alinéa 4, en projet, de la loi-programme habilite le Roi, notamment, à fixer « le nombre de trimestres » auxquels s'applique la réduction. La manière de formuler cette habilitation implique que la réduction s'applique à un certain nombre de trimestres, limité dans le temps. Toutefois, s'il est envisagé de permettre au Roi de déterminer également que la réduction s'applique à un nombre illimité de trimestres, l'habilitation en projet doit le prévoir expressément.

6. L'article 353bis/8, alinéa 4, en projet, de la loi-programme dispose que le Roi détermine « les conditions sur le plan de la registration (lire : les conditions d'enregistrement) des travailleurs pour l'obtention de la réduction ». Il s'ensuit que ces conditions ne peuvent concerner que l'enregistrement de la présence des travailleurs et ne peuvent pas porter sur un enregistrement qui, par ailleurs, poursuivrait encore une autre finalité. Tel est par exemple le cas du système de caisse enregistreuse visé à l'arrêté royal du 30 décembre 2009 'fixant la définition et les conditions auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca', qui, en effet, vise essentiellement une finalité fiscale. Si l'intention est que l'enregistrement de la présence des travailleurs puisse également s'effectuer au moyen d'un système qui poursuit, en outre, par ailleurs, une autre finalité, à l'instar du système de caisse enregistreuse, ou si l'on prévoit même d'imposer l'utilisation du système de caisse enregistreuse comme condition supplémentaire pour pouvoir prétendre à la réduction de cotisations, il convient de régler dans l'article 353bis/8, en projet, de la loi-programme ou d'étendre en ce sens les habilitations inscrites dans cet article.

7. La version française devra être remaniée en profondeur sur le plan rédactionnel. À titre indicatif, citons : « enregistrement » au lieu de « registration », « au choix » au lieu de « à choix », « ressortir à » au lieu de « ressortir de ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME