



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.837/1
van 21 januari 2014

avis 54.837/1
du 21 janvier 2014

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende aanpassingen van
de vermindering van de
werkgeversbijdragen voor de
sociale zekerheid ten gevolge
van de 6^e staatshervorming'

un avant-projet de loi 'visant à
adapter les réductions des
cotisations patronale pour la
sécurité sociale à la suite de
la 6^e réforme de l'Etat'

Op 18 december 2013 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 ‘houdende aanpassingen van de vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid ten gevolge van de 6^e staatshervorming’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2014.

*

Le 18 décembre 2013, 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 ‘visant à adapter les réductions des cotisations patronale pour la sécurité sociale à la suite de la 6^e réforme de l'Etat’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 9 janvier 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 janvier 2014.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet neemt de specifieke verminderingen van de werkgeversbijdragen die momenteel niet onder de doelgroepverminderingen vallen, zoals onder meer de verminderingen voor dienstboden, artiesten, onthaalouders en GESCO's, op in de Programmawet van 24 december 2002 waardoor de algemene regels die voor alle doelgroepverminderingen gelden, ook zullen gelden voor deze specifieke verminderingen.

VORMVEREISTEN

3. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier is een "Doeb-vrijstellingsformulier (formulier A)" opgenomen, waarin wordt vooropgesteld dat het ontwerp vrijgesteld is van het verrichten van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling te voeren inzake duurzame ontwikkeling als bedoeld bij de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' omdat de maatregelen in het ontwerp een puur formeel karakter zouden hebben en het ontwerp dringend is.

Het ontwerp heeft evenwel geen louter formeel karakter, terwijl het evenmin als dringend kan worden beschouwd, in de zin van artikel 2, 5° van 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'.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De conclusie is dan ook dat wel degelijk een voorafgaand onderzoek moet worden verricht met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling te voeren. De stellers van het ontwerp zullen er dienen voor te zorgen dat het bij de wet van 5 mei 1997 opgelegde vormvereiste op een correcte wijze wordt nageleefd.² In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat die naleving op grond van artikel 19/3, 1°, van die wet een voorwaarde is opdat een ontwerp van wet kan worden ingediend bij de wetgevende kamers.

Mochten uit het vervullen van het genoemde vormvereiste nog wijzigingen voortvloeien aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Men schrijve “artikel 38, § 3 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers” in de plaats van “artikel 38, § 3, van dezelfde wet”.

Artikel 11

5. In de inleidende zin van artikel 11 van het ontwerp vervange men de woorden “artikel 17” door de woorden “artikel 10”.

Artikel 30

6. Artikel 30 van het ontwerp bepaalt dat de wet in werking treedt op 1 januari 2014. Ter verantwoording van deze terugwerkende kracht verduidelijkt de gemachtigde:

“Wat betreft de inwerking vanaf 1 januari 2014 van de omvorming van de specifieke rsz-verminderingen naar een doelgroepvermindering, is de optie genomen om deze omvorming door te laten gaan voorafgaand aan de inwerkingtreding van de staatshervorming en dit met ingang van het nieuwe jaar”.

Als dusdanig verantwoordt deze toelichting niet de terugwerkende kracht. In de mate de ontworpen regeling een verhoging zou inhouden van de werkgeversbijdragen die door de betrokken werkgevers moet worden betaald, moet dan ook een voorbehoud gemaakt worden bij deze terugwerkende kracht en moet eraan worden herinnerd dat volgens het Grondwettelijk Hof de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid en dat

² De effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling maakt sinds 1 januari 2014 het voorwerp uit van de regelgevingsimpactanalyse, bedoeld in artikel 5 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’. Uit artikel 6, § 1, van die wet, gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, valt af te leiden dat het daartoe op te stellen standaardformulier dient te worden toegevoegd aan de dossiers die vanaf 1 januari 2014 ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Ministerraad.

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 zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis intègre dans la loi-programme du 24 décembre 2002, les réductions spécifiques des cotisations patronales qui ne rentrent actuellement pas dans le cadre des réductions groupes-cibles, telles que notamment les réductions pour les travailleurs domestiques, les artistes, les parents d'accueil et les A.C.S., de sorte que les règles générales applicables à toutes les réductions groupes-cibles s'appliqueront également à ces réductions spécifiques.

FORMALITÉS

3. Le dossier soumis au Conseil d'État, section de législation, contient un formulaire « EIDDD : Exemption (formulaire A) » indiquant que le projet est exempté de l'obligation de procéder à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, visé par la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable', au motif que les mesures inscrites dans le projet seraient de nature purement formelle et que le projet est urgent.

Le projet ne présente toutefois pas de caractère purement formel et ne peut davantage être considéré comme urgent au sens de l'article 2, 5°, de 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'.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Force est dès lors de conclure qu'il y a bien lieu de procéder à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable. Les auteurs du projet devront veiller à ce que la formalité imposée par la loi du 5 mai 1997 soit correctement accomplie². À cet égard, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 19/3, 1°, de cette loi, cet accomplissement est une condition pour qu'un projet de loi puisse être déposé devant les Chambres législatives.

Si, consécutivement à l'accomplissement de la formalité précitée, des modifications devaient encore être apportées au projet, il y aurait lieu de soumettre celles-ci au Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. On écrira « l'article 38, § 3 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés » au lieu de « l'article 38, § 3, de la même loi ».

Article 11

5. Dans la phrase liminaire de l'article 11 du projet, on remplacera les mots « l'article 17 » par les mots « l'article 10 ».

Article 30

6. L'article 30 du projet dispose que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Afin de justifier cette rétroactivité, le délégué précise :

« Wat betreft de inwerking vanaf 1 januari 2014 van de omvorming van de specifieke rsz-verminderingen naar een doelgroepvermindering, is de optie genomen om deze omvorming door te laten gaan voorafgaand aan de inwerkingtreding van de staatshervorming en dit met ingang van het nieuwe jaar ».

En tant que telle, cette explication ne justifie pas la rétroactivité. Dans la mesure où la réglementation en projet impliquerait une augmentation des cotisations patronales à payer par les employeurs concernés, il faut par conséquent formuler une réserve concernant cette rétroactivité et rappeler que, selon la Cour constitutionnelle, la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et que cette garantie exige que le

² Depuis le 1^{er} janvier 2014, l'évaluation d'incidence sur le développement durable fait l'objet de l'analyse d'impact de la réglementation visée à l'article 5 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'. Il se déduit de l'article 6, § 1^{er}, de cette loi, combiné avec l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', que le formulaire standard à compléter à cet effet doit être joint aux dossiers soumis depuis le 1^{er} janvier 2014 à l'approbation du Conseil des ministres.

contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME