



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.188/1
van 1 april 2015

avis 57.188/1
du 1^{er} avril 2015

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot opheffing van
bepaalde verminderingen van
de werkgeversbijdragen voor
de sociale zekerheid'

un avant-projet d'ordonnance
'abrogeant certaines réductions
de cotisations patronales de
sécurité sociale'

Op 2 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, bevoegd voor Tewerkstelling, Economie en Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot opheffing van bepaalde verminderingen van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-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 1 april 2015.

*

Le 2 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance abrogeant certaines réductions de cotisations patronales de sécurité sociale'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 19 mars 2015. 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 Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} avril 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe de verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen voor de werkgevers in de bagger- en de sleepvaartsector en in de sector van de koopvaardij, waarvoor de bevoegdheid bij de Zesde Staatshervorming werd overgedragen aan de gewesten, af te schaffen wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft.

Voor die verminderingen komen thans geen werkgevers in aanmerking die gevestigd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Aangezien die verminderingen in dat gewest niet worden toegepast, wordt ervoor geopteerd om ze uitdrukkelijk op te heffen.

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

2. Overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 7°, a), vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zijn de gewesten bevoegd voor “de verminderingen voor de bagger- en sleepvaartsector en voor de koopvaardij, met uitzondering van de vermindering van werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid voor de bagger- en sleepvaartsector”. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is bijgevolg bevoegd om de in het ontwerp bedoelde verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen voor werkgevers af te schaffen.

VORMVEREISTEN

3. Uit artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ volgt dat elke minister of staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp dat onder zijn bevoegdheden valt, een evaluatieverslag moet opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.¹ Die bepaling is overeenkomstig artikel 9, eerste lid, ervan in werking getreden “vanaf de eerste dag van de nieuwe legislatuur die volgt op de legislatuur die loopt op het moment van de inwerkingtreding van deze ordonnantie”, zijnde 10 juni 2014. Bijgevolg is de verplichting om een gendertest op te stellen van toepassing op elk vanaf die datum aangenomen wetgevend of reglementair ontwerp.

Bij artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd om het model-evaluatieverslag te regelen van de gendertest. In artikel 13 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’

¹ Tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 29 mars 2012 is uitdrukkelijk bevestigd dat dat vormvereiste verplicht is voor elk wetgevend of reglementair ontwerp (zie adv.RvS 48.988/AV/4 van 31 januari 2011 over een voorontwerp dat tot die ordonnantie heeft geleid, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2010-11, nr. A-191/1, 14 en 15, alsook het commissieverslag, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2011-12, nr. A-191/2, 14 en 16-19).

wordt bepaald dat de gendertest, die als bijlage bij dat besluit is gevoegd, wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen. Die gendertest blijkt nog niet te zijn ingevuld.

Noch in de voormelde ordonnantie, noch in het uitvoeringsbesluit ervan kan een uitzonderings- of vrijstellingsgrond worden gevonden op grond waarvan de gendertest voor bepaalde materies niet verplicht zou zijn. In het model van de gendertest, gevoegd als bijlage bij het voormelde uitvoeringsbesluit, komen weliswaar in rubriek I, C, een aantal gevallen voor van niet-toepassing door ontheffing, alsook, in rubriek I, D, twee vragen aan de hand waarvan kan worden bepaald of het uitvoeren van de gendertest hetzij irrelevant en dus onnodig is, hetzij relevant en dus moet worden uitgevoerd. Indien de ontworpen regeling noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks betrekking heeft op personen (vraag D.1) én indien in het toepassingsgebied ervan geen onevenwicht bestaat tussen vrouwen en mannen (wat betreft middelen, rechten, deelname, waarden, enz.) (vraag D.2), moet de gendertest niet worden uitgevoerd. Om dat laatste te kunnen aantonen, moet de gendertest evenwel worden ingevuld, in elk geval wat betreft rubriek I, en alsnog samen met het voorontwerp van ordonnantie aan de Regering worden voorgelegd, conform artikel 13 van het voormelde uitvoeringsbesluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

4. In het indieningsbesluit dient te worden geschreven “De Minister van Tewerkstelling is ermee belast bij het parlement het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt:”.

Artikel 2

5. Niettegenstaande een bevoegdheidsconforme lezing van de ontworpen opheffingsbepalingen mogelijk is, verdient het aanbeveling om ook formeel binnen de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te blijven en bijgevolg de opheffingsbepalingen op de hierna voorgestelde wijze strikt te beperken tot het afschaffen van de verminderingen van werkgeversbijdragen in de bagger- en de sleepvaartsector en in de sector van de koopvaardij, wat overigens ook aansluit bij het beoogde doel van het ontwerp.

De opheffing bedoeld in artikel 2, 1°, van het ontwerp, wat artikel 3, § 1, derde lid, van de besluitwet van 7 februari 1945 ‘betreffende de maatschappelijke veiligheid van de zeelieden ter koopvaardij’ betreft, dient beperkt te blijven tot de woorden “door de reder en/of”. Het vierde tot het zesde lid van die paragraaf kunnen wel volledig worden opgeheven.

Voorts dient de opheffing bedoeld in artikel 2, 2°, van het ontwerp beperkt te blijven tot artikel 37ter, § 1, eerste zin, van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’.

Ten slotte, aangezien artikel 7, § 2, van de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’ een

ruimere draagwijdte heeft dan het nemen van maatregelen op het vlak van het toekennen van verminderingen van werkgeversbijdragen, is het evenmin wenselijk om die bepaling in zijn geheel op te heffen (artikel 2, 3°, van het ontwerp). Een alternatief kan erin bestaan om aan het voornoemde artikel 7, § 2, een nieuw (tweede) lid toe te voegen waarin wordt bepaald dat op grond van de in het eerste lid opgenomen machtiging geen maatregelen kunnen worden genomen die betrekking hebben op het verminderen van de sociale zekerheidsbijdragen voor de werkgevers in de bagger- en de sleepvaartsector en in de sector van de koopvaardij.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de supprimer, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, les réductions de cotisations de sécurité sociale des employeurs du secteur du remorquage et du dragage ainsi que du secteur de la marine marchande, pour lesquelles les compétences ont été transférées aux régions lors de la sixième réforme de l'État.

Aucun employeur établi dans la Région de Bruxelles-Capitale n'entre, à l'heure actuelle, en considération pour bénéficier de ces réductions. Ces réductions ne s'appliquant pas dans cette Région, il a été choisi de les abroger expressément.

COMPÉTENCE DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

2. Conformément à l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, a), alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont compétentes pour « les réductions pour les secteurs du dragage et du remorquage et pour la marine marchande, à l'exclusion de la réduction de cotisations de sécurité sociale des travailleurs pour les secteurs du dragage et du remorquage ». La Région de Bruxelles-Capitale est par conséquent compétente pour supprimer les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale visées dans le projet.

FORMALITÉS

3. Il résulte de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre ou secrétaire d'État doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dénommé « test gender »¹. Selon l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance, cette disposition est entrée en vigueur « dès le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance », soit le 10 juin 2014. Il s'ensuit que l'obligation de réaliser un test gender s'applique à tout projet d'acte législatif ou réglementaire adopté à partir de cette date.

L'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 autorise le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à régler le modèle de rapport d'évaluation du test gender. L'article 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' prévoit que le test genre annexé à cet arrêté est complété par les personnes qui rédigent la nouvelle réglementation. Il s'avère que ce test genre n'a pas encore été complété.

¹ Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 29 mars 2012 confirment expressément que cette formalité est obligatoire pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire (voir l'avis C.E. 48.988/AG/4 du 31 janvier 2011 sur un avant-projet devenu cette ordonnance, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2010-11, n° A-191/1, pp. 14 et 15, ainsi que le rapport de la commission (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap. 2011-12, n° A-191/2, pp. 14 et 16-19).

Ni l'ordonnance précitée, ni son arrêté d'exécution ne prévoient d'exception ou de cause de dispense sur la base desquelles le test genre ne serait pas obligatoire dans certaines matières. Il est vrai que la rubrique I, C, du modèle de test genre, annexé à l'arrêté d'exécution précité, mentionne un certain nombre de cas de non-application pour exemption et que la rubrique I, D, pose deux questions qui doivent permettre de déterminer si la réalisation du test genre est soit dépourvue de pertinence et donc inutile, soit pertinente et par conséquent obligatoire. Si le dispositif en projet ne touche pas des personnes, ni directement ni indirectement (question D.1), et si son champ d'application ne comporte pas de déséquilibre entre femmes et hommes (en ce qui concerne les ressources, les droits, la participation, les valeurs, etc.) (question D.2), le test genre ne doit pas être effectué. Toutefois, pour en faire la démonstration, il faut en tous cas compléter la rubrique I du test genre et, conformément à l'article 13 de l'arrêté d'exécution précité, le soumettre encore au Gouvernement avec l'avant-projet d'ordonnance.

EXAMEN DU TEXTE

Arrêté de présentation

4. Dans l'arrêté de présentation, on écrira « Le Ministre de l'Emploi est chargé de présenter au Parlement le projet d'ordonnance dont la teneur suit : ».

Article 2

5. Bien qu'il soit possible de donner des dispositions abrogatoires en projet une lecture conforme à la répartition des compétences, il est recommandé de rester, du point de vue formel également, dans le cadre des compétences de la région de Bruxelles-Capitale et, partant, de limiter strictement les dispositions abrogatoires de la manière proposée ci-après à la suppression des réductions des cotisations patronales du secteur du dragage et du remorquage et du secteur de la marine marchande, ce qui, du reste, s'inscrit également dans l'objectif poursuivi par le projet.

L'abrogation visée à l'article 2, 1°, du projet, en ce qui concerne l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 7 février 1945 'concernant la sécurité sociale des marins de la marine marchande', doit se limiter aux mots « par l'armateur et/ou ». Les alinéas 4 à 6 de ce paragraphe peuvent, quant à eux, être abrogés dans leur intégralité.

Par ailleurs, l'abrogation visée à l'article 2, 2°, du projet, doit se limiter à l'article 37^{ter}, § 1^{er}, première phrase, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés'.

Enfin, l'article 7, § 2, de la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité' ayant une portée plus large que l'adoption de mesures dans le domaine de l'octroi de réductions des cotisations patronales, il n'est pas souhaitable non plus d'abroger cette disposition dans son intégralité (article 2, 3°, du projet). Une solution peut consister à ajouter à l'article 7, § 2, précité un alinéa 2 nouveau qui précisera qu'en vertu de la délégation figurant à l'alinéa 1^{er}, aucune mesure portant sur la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale dans le secteur du dragage et du remorquage ainsi que dans le secteur de la marine marchande, ne peut être adoptée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME