



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.776/1/V
van 10 augustus 2017

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘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’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.776/1/V
du 10 août 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de
la Région de Bruxelles-Capitale
‘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 30 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 16 augustus 2017,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering '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 vakantiekamer onderzocht op 3 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Stephan DE TAEYE en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, 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 10 augustus 2017.

*

Le 30 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'Économie et de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 16 août 2017,^(**) sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale '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 des vacations le 3 août 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Stephan DE TAEYE et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, 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 10 août 2017.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt 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’.

Artikel 1 van het ontwerp voegt in het koninklijk besluit van 16 mei 2003 een nieuw artikel 4/1 in, luidens hetwelk het bedrag van de loongrenzen die door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in dit besluit zijn bepaald, met 2% wordt verhoogd voor elke verhoging van de loongrenzen 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’ ten gevolge van de koppeling aan de index zoals bedoeld in artikel 2, § 2, derde lid, van die wet. Deze verhoging met 2% heeft plaats met ingang van het kwartaal dat volgt op het kwartaal waarin de loongrenzen bedoeld in artikel 2 van de wet van 20 december 1999 worden verhoogd. Indien die laatstgenoemde verhoging samenvalt met het begin van een kwartaal, heeft de verhoging van de loongrenzen van het koninklijk besluit van 16 mei 2013 plaats vanaf dat kwartaal.

Artikel 2 van het ontwerp vervangt in artikel 6 van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 het bedrag van het refertekwartaalloon dat niet mag worden overschreden om recht te hebben op de doelgroepvermindering voor oudere werknemers. Dit bedrag wordt teruggebracht van 12.000 euro tot 10.500 euro.

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt op 1 oktober 2017.

Artikel 4 van het ontwerp is een uitvoeringsbepaling.

3.1. Luidens zijn aanhef zoekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit rechtsgrond in de artikelen 335 tot 339 van de programmawet (I) van 24 december 2002. De artikelen 335 tot 338 van deze wet bevatten algemene bepalingen met betrekking tot “doelgroepverminderingen”. Artikel 339 van deze wet betreft specifiek de doelgroepvermindering voor oudere werknemers.

3.2. Artikel 2 van het ontwerp vindt alleszins rechtsgrond in artikel 339 van de programmawet (I) van 24 december 2002, dat luidt:

“De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden en regels bepalen volgens de welke een doelgroepvermindering kan worden toegekend voor werknemers van categorie 1, bedoeld in artikel 330, die op de laatste dag van het kwartaal tenminste de leeftijd van 54 jaar bereikt hebben en waarvan het refertekwartaalloon lager is dan de loongrens S1 bedoeld in artikel 331. Het forfaitaire bedrag van de doelgroepvermindering kan wijzigen in functie van de leeftijd.”

3.3. In de mate dat het indexatiemechanisme dat wordt ingevoegd door artikel 1 van het ontwerp betrekking heeft op de loongrens die geldt voor de doelgroepvermindering voor oudere werknemers, vindt deze bepaling eveneens rechtsgrond in artikel 339 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

Deze rechtsgrond zou evenwel niet volstaan indien het ontworpen artikel 4/1 van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 eveneens van toepassing zou zijn op andere loongrenzen die door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in dat besluit worden bepaald. De gemachtigde verklaarde echter dat “le mécanisme d’indexation instauré par l’article 4/1 ne trouvera à s’appliquer qu’à la réduction groupes cibles travailleurs âgés prévue à l’article 6 de l’arrêté royal du 16 mai 2003”.

3.4. Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen besluit voldoende rechtsgrond vindt in artikel 339 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3.4 is opgemerkt, dient de verwijzing naar de rechtsgrond in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp te worden beperkt tot een verwijzing naar artikel 339 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

Artikel 1

5. Gelet op de verklaring van de gemachtigde *sub* 3.3 met betrekking tot de rechtsgrond, namelijk dat het ontworpen artikel 4/1 enkel van toepassing zal zijn op de loongrens die is bepaald in artikel 6 van het koninklijk besluit van 16 mei 2003, is het aangewezen in het eerste lid van die ontworpen bepaling uitdrukkelijk te verwijzen naar de loongrens bepaald in artikel 6, in plaats van gewag te maken van “de verschillende loongrenzen bepaald in dit besluit”.

6. Het ontworpen artikel 4/1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 bepaalt dat een verhoging plaatsvindt “met ingang van het kwartaal dat volgt op het kwartaal waarin deze loongrenzen verhoogd worden of, indien deze verhoging samenvalt met het begin van een kwartaal, met ingang van dat kwartaal”. Het derde lid van dat artikel bepaalt dat “[d]eze bepaling wordt toegepast vanaf het kwartaal volgend op het kwartaal waarin het bedrag van de loongrens werd vastgesteld”.

De gemachtigde lichtte de verhouding tussen deze bepalingen als volgt toe:

“Le troisième alinéa de l'article 1 prévoit effectivement que l'indexation du plafond n'intervient que le trimestre qui suit le trimestre durant lequel le plafond salarial est déterminé par le Gouvernement.”

Met het oog op de transparantie en de rechtszekerheid is het aangewezen om het onderscheid tussen, enerzijds, de automatische verhoging van de loongrens zoals bedoeld in het eerste lid en, anderzijds, de eventuele wijzigingen door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van het basisbedrag duidelijker in de tekst van de ontworpen bepaling tot uiting te brengen.

Slotopmerkingen

7. De Nederlandse tekst van het ontwerp geeft blijk van diverse taalkundige en redactionele onvolkomenheden. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op:

- de inleidende zin van artikel 1, waarvan de Nederlandse tekst melding maakt van de invoeging van artikel 4/1 in “artikel 6 van het Koninklijk Besluit van 16 mei 2003”;
- het ontworpen artikel 4/1 van het koninklijk besluit van 16 mei 2003, waarvan de Nederlandse tekst gewag maakt van “de verschillende loongrens bepaald in dit besluit bij het Brusselse Hoofdstedelijke Regering”.

Het verdient dan ook aanbeveling dat de Nederlandse tekst van het ontwerp door de stellers ervan aan een bijkomend taalkundig en redactioneel nazicht wordt onderworpen.

8. Voorts blijkt meermaals een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp.

Zo wordt in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4/1, derde lid, van het koninklijk besluit van 16 mei 2013 gewag gemaakt van “het bedrag van de loongrens”, terwijl in de Franse tekst melding wordt gemaakt van “le montant du plafond salarial concerné”.

In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het ontwerp stemmen de woorden “worden de volgende wijzigingen aangebracht” dan weer niet overeen met de wijze van redactie van de Franse tekst, welke laatste *in casu* de voorkeur verdient.

De concordantie van beide teksten is derhalve evenzeer voor verbetering vatbaar.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier 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'.

L'article 1^{er} du projet insère dans l'arrêté royal du 16 mai 2003 un article 4/1, nouveau, aux termes duquel le montant des plafonds salariaux déterminés dans cet arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est augmenté de 2% pour chaque augmentation des plafonds salariaux visés à 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', résultant de la liaison à l'index visée à l'article 2, § 2, alinéa 3, de cette loi. Cette augmentation de 2% prend cours à partir du trimestre qui suit le trimestre durant lequel les plafonds salariaux visés à l'article 2 de la loi du 20 décembre 1999 sont augmentés. Si cette dernière augmentation coïncide avec le début d'un trimestre, l'augmentation des plafonds salariaux de l'arrêté royal du 16 mai 2013 intervient à partir de ce trimestre.

L'article 2 du projet remplace dans l'article 6 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 le montant du salaire trimestriel de référence qui ne peut pas être dépassé pour avoir droit à la réduction groupe-cible pour travailleurs âgés. Ce montant est ramené de 12.000 euros à 10.500 euros.

L'article 3 du projet dispose que l'arrêté entre en vigueur le 1^{er} octobre 2017.

L'article 4 du projet est une disposition exécutoire.

3.1. Selon son préambule, le fondement juridique du projet d'arrêté soumis pour avis est recherché dans les articles 335 à 339 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002. Les articles 335 à 338 de cette loi contiennent des dispositions générales relatives aux « réductions groupes-cibles ». L'article 339 de cette loi concerne spécifiquement la réduction groupe-cible pour travailleurs âgés.

3.2. L'article 2 du projet trouve en tout état de cause son fondement juridique dans l'article 339 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer les conditions et les règles selon lesquelles une réduction groupe cible peut être octroyée aux travailleurs de la catégorie 1, visée à l'article 330, qui sont âgés d'au moins 54 ans au dernier jour du trimestre et dont le salaire trimestriel de référence est inférieur au plafond salarial S1 visé

à l'article 331. Le montant forfaitaire de la réduction groupe cible peut changer en fonction de l'âge ».

3.3. Dans la mesure où le mécanisme d'indexation instauré par l'article 1^{er} du projet porte sur le plafond salarial applicable à la réduction groupe-cible pour travailleurs âgés, cette disposition trouve également un fondement juridique dans l'article 339 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

Or, ce fondement juridique ne suffirait pas si l'article 4/1, en projet, de l'arrêté royal du 16 mai 2003 s'appliquait également à d'autres plafonds salariaux déterminés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans cet arrêté. Le délégué a cependant déclaré que « le mécanisme d'indexation instauré par l'article 4/1 ne trouvera à s'appliquer qu'à la réduction groupes cibles travailleurs âgés prévue à l'article 6 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 ».

3.4. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté en projet trouve un fondement juridique suffisant dans l'article 339 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation formulée au point 3.4, la référence au fondement juridique dans le premier alinéa du préambule du projet doit se limiter à viser l'article 339 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

Article 1^{er}

5. Eu égard à la déclaration du délégué faite au point 3.3 à propos du fondement juridique, à savoir que l'article 4/1 en projet s'appliquera uniquement au plafond salarial fixé à l'article 6 de l'arrêté royal du 16 mai 2003, il est indiqué que l'alinéa 1^{er} de cette disposition en projet vise expressément le plafond salarial fixé à l'article 6, au lieu de faire état des « différents plafonds salariaux déterminés dans le présent arrêté ».

6. L'article 4/1, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 16 mai 2003 prévoit qu'une augmentation intervient « à partir du trimestre qui suit le trimestre durant lequel ces plafonds salariaux sont augmentés ou, si cette augmentation coïncide avec le début d'un trimestre, à partir de ce trimestre ». L'alinéa 3 de cet article prévoit que « [c]ette disposition est appliquée à partir du trimestre qui suit le trimestre durant lequel le montant du plafond salarial concerné est déterminé ».

Le délégué a précisé l'articulation entre ces dispositions comme suit :

« Le troisième alinéa de l'article 1 prévoit effectivement que l'indexation du plafond n'intervient que le trimestre qui suit le trimestre durant lequel le plafond salarial est déterminé par le Gouvernement ».

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, il est indiqué d'exprimer plus clairement dans le texte de la disposition en projet la distinction entre, d'une part, l'augmentation automatique du plafond salarial visé à l'alinéa 1^{er} et, d'autre part, les modifications éventuelles apportées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale au montant de base.

Observations finales

7. Le texte néerlandais du projet présente différentes imperfections sur le plan linguistique et rédactionnel. À titre d'exemple, on peut relever ce qui suit :

- la phrase liminaire de l'article 1^{er}, dans laquelle le texte néerlandais mentionne l'insertion de l'article 4/1 dans « artikel 6 van het Koninklijk Besluit van 16 mei 2003 »;
- l'article 4/1, en projet, de l'arrêté royal du 16 mai 2003, où le texte néerlandais mentionne « de verschillende loongrens bepaald in dit besluit bij het Brusselse Hoofdstedelijke Regering ».

Il est par conséquent recommandé que les auteurs du projet réexaminent le texte néerlandais sur le plan linguistique et rédactionnel.

8. Par ailleurs, les versions française et néerlandaise du projet présentent plusieurs discordances.

Ainsi, le texte français de l'article 4/1, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 16 mai 2013 mentionne « le montant du plafond salarial concerné », tandis que le texte néerlandais porte « het bedrag van de loongrens ».

Dans le texte néerlandais de l'article 2 du projet, les mots « worden de volgende wijzigingen aangebracht » ne correspondent pas non plus à la rédaction du texte français, lequel doit être privilégié en l'occurrence.

La concordance entre les deux textes est dès lors également perfectible.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME