



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.993/1
van 16 maart 2021

avis 68.993/1
du 16 mars 2021

over

sur

amendementen op een
wetsontwerp
'houdende tijdelijke
ondersteuningsmaatregelen ten
gevolge van de COVID-19-
pandemie'

des amendements à
un projet de loi
'portant des mesures de soutien
temporaires en raison de la
pandémie du COVID-19'

Op 9 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op een wetsontwerp ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’.

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 11 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2021.

*

Le 9 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et du Travail à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements à un projet de loi ‘portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19’.

Les amendements ont été examinés par la première chambre le 11 mars 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mars 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“Le secteur des voyages a été très durement touché par les mesures restrictives prises pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

Depuis l’annonce du lock down le 15 mars 2020, les ventes de voyages ont presque complètement cessé. La réouverture du secteur en mai en vue de la réouverture des frontières en juin a été rapidement suivie par de nouvelles mesures restrictives et la fermeture des frontières.

Depuis le 27 janvier, les voyages non essentiels sont à nouveau interdits.

Ce secteur devrait également être l'un des derniers à reprendre pleinement ses activités.

Afin de se conformer aux obligations légales dans le cadre de la loi du 21 novembre 2017 relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage, ces entreprises ont dû maintenir une partie de leur personnel au travail mais sans aucun revenu en retour car il n'y avait pas de ventes.

Le présent projet d’amendement prévoit une réduction des cotisations patronales nettes dues pour les deuxième et quatrième trimestres 2020 et pour le premier trimestre 2021 ainsi qu’une réduction groupe-cible pour le deuxième trimestre 2021. Ces réductions de cotisations de sécurité sociales sont destinées à diminuer les coûts salariaux des employeurs qui, autrement, se verraient contraints de licencier du personnel en raison de la pandémie du COVID-19.

L’adoption de la mesure est urgente afin d’adoucir le lourd impact de la crise COVID-19 sur ce secteur qui, malgré l’absence de rentrées financières corrélative à l’absence de ventes est légalement tenu de maintenir une partie de son personnel au travail.

Autrement ce secteur se verra contraint de licencier du personnel et ne sera plus en mesure de remplir ses obligations envers les clients.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

¹ Aangezien het om amendementen bij een wetsontwerp gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

3. De om advies voorgelegde amendementen strekken ertoe om, voor bepaalde kwartalen en onder bepaalde voorwaarden, een vermindering van socialezekerheidsbijdragen en een doelgroepvermindering toe te kennen aan sommige categorieën werkgevers die behoren tot de reissector. Daartoe wordt een nieuw hoofdstuk, dat acht artikelen omvat, ingevoegd in het ontwerp van wet ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’.

De amendementen omschrijven de werkgevers op wie de maatregel van toepassing is (ontworpen artikel X+7) en bevatten een aantal definities (ontworpen artikel X+8). Er worden een aantal voorwaarden vastgesteld waaraan de betrokken werkgevers moeten voldoen om aanspraak te kunnen maken op de bijdrageverminderingen (ontworpen artikel X+9) en er wordt in een procedure van aanvraag van deze laatste voorzien (ontworpen artikel X+10). Er wordt bepaald voor welke kwartalen de bijdragevermindering kan worden toegekend en op welke wijze deze zal worden berekend en toegekend (ontworpen artikel X+11). Er wordt aan de betrokken werkgevers uit de reissector ook nog een doelgroepvermindering toegekend voor het tweede kwartaal van 2021 (ontworpen artikel X+12) en er wordt bepaald welke sociaal inspecteurs belast zijn met het toezicht op de naleving van de ontworpen bepalingen (ontworpen artikel X+13). Het is de bedoeling dat de ontworpen regeling op 1 april 2021 in werking treedt (ontworpen artikel X+14).

4. De ontworpen regeling komt in de plaats van het stelsel van loonsubsidie voor de reissector, waaromtrent de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 68.849/VR van 22 februari 2021² opmerkte dat die niet tot de bevoegdheid van de federale overheid behoorde. Aangezien de ontworpen regeling nu de vorm aanneemt van een vermindering van de socialezekerheidsbijdragen die bovendien afhangt van de activiteitensector van de werkgever, behoort deze wel degelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid.

VORMVEREISTEN

5. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de ontworpen maatregelen geen staatssteun kunnen inhouden in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en dienvolgens aan de Europese Commissie moeten worden aangemeld zoals door artikel 108, lid 3, van hetzelfde verdrag wordt voorgeschreven. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“De maatregel wordt ook aangemeld bij de Europese Commissie. De prenotificatie is momenteel in voorbereiding. We baseren ons op 3.10 van de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige covid-19 uitbraak.”

² Adv.RvS 68.849/VR van 22 februari 2021 over een voorontwerp van wet ‘houdende toekenning van een loonsubsidie aan bepaalde categorieën van werkgevers behorende tot de reissector’.

6. De ontworpen regeling moet overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’, om advies worden voorgelegd aan hetzij het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), hetzij de Nationale Arbeidsraad.

De nota aan de Ministerraad doet ervan blijken dat met betrekking tot de amendementen om het advies van het beheerscomité van de RSZ werd verzocht.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Voorafgaande opmerking

7. De ontworpen bepalingen maken deel uit van een nieuw hoofdstuk X+1, “Toekenning van een vermindering van socialezekerheidsbijdragen aan bepaalde categorieën van werkgevers behorende tot de reissector”, dat in het betrokken ontwerp van wet zal worden ingevoegd. Er zal evenwel moeten worden vermeld in welke titel van het wetsontwerp dat hoofdstuk wordt ingevoegd.

Ontworpen artikel X+9

8. In het ontworpen artikel X+9, 2°, wordt bepaald dat, opdat de werkgever aanspraak zou kunnen maken op de bijdrageverminderingen en zijn recht daarop zou kunnen behouden hij “alle werknemers een concreet en individueel opleidingsaanbod [moet] doen dat overeenstemt met ten minste 20% van hun contractuele arbeidsduur in het eerste en tweede kwartaal 2021”.

Naar het zeggen van de gemachtigde komt de zinsnede “ten minste 20% van hun contractuele arbeidsduur” voor een werknemer met een voltijdse arbeidsovereenkomst neer op 20% van de duurtijd van twee kwartalen en derhalve op iets meer dan een maand, maar “[mag] de opleiding (...) ook verder gezet worden na 30/6/2021 en ook nog gevolgd worden t.e.m. eind 2021”.

Het zou nuttig zijn indien de “Verantwoording” bij het amendement zou worden aangevuld met enige toelichting omtrent de praktische toepassing van de voornoemde “20%-regel”. Nu wordt in de “Verantwoording” in dat verband enkel vermeld dat de werkgever “al zijn werkgevers een opleiding [dient] aan te bieden zodat zij beter voorbereid zijn op evoluties binnen de sector en op de arbeidsmarkt”, wat trouwens de vraag doet rijzen of ermee kan worden volstaan dat de werkgever het opleidingsaanbod doet overeenkomstig de “20%-regel”, dan wel of tevens vereist is dat de werknemers de aangeboden opleidingen effectief hebben gevolgd en dus op het door de werkgever gedane opleidingsaanbod zijn ingegaan. Deze laatste interpretatie zou kunnen worden afgeleid uit de laatste zin van het ontworpen artikel X+9, 2° (“Deze opleidingen dienen uiterlijk 31 december 2021 te zijn gevolgd”). Ook op dat punt zou de rechtszekerheid ermee zijn gebaat indien in de “Verantwoording” nadere toelichting zou worden verstrekt.

9. In het ontworpen artikel X+9, 3°, b), ligt naar het zeggen van de gemachtigde met de zinsnede “het uitkeren van bonussen” niet de bedoeling voor dat er bijkomende voordelen of verhogingen zouden worden toegekend, maar dat aan de betrokkenen slechts de basisverloning kan worden toegekend, waarbij het bijvoorbeeld kan gaan om de aankoop van aandelen, winstparticipaties of bijkomende voordelen. Die bedoeling zou duidelijker moeten blijken uit de “Verantwoording” bij het ontworpen artikel X+9.

Nog in het ontworpen artikel X+9, 3°, b), hebben de woorden “de directie en de hogere kaderleden van de onderneming” volgens de gemachtigde betrekking op de hogere leidinggevende functies binnen de onderneming en kan, ter wille van de rechtszekerheid, worden overwogen om te verwijzen naar het bepaalde in artikel 4, 4°, van de wet van 4 december 2007 ‘betreffende de sociale verkiezingen’ met dien verstande dat in die bepaling het begrip “leidinggevend personeel” (“personnel de direction”) wordt gebruikt. De vermelding van “de directie en de hogere kaderleden van de onderneming” in het ontworpen artikel X+9, 3°, b), zal in voorkomend geval dus moeten worden in overeenstemming gebracht met de terminologie die in artikel 4, 4°, van de wet van 4 december 2007 voorkomt.

Tot slot dienen, steeds wat het ontworpen artikel X+9, 3°, b), betreft, in de Franse tekst de woorden “Conseil de Direction” te worden vervangen door de woorden “conseil d’administration”.³

Ontworpen artikel X+13

10. Aan het einde van de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel X+13, tweede lid, moet uiteraard worden geschreven “inzake de naleving van de bepalingen van dit hoofdstuk”.

*

³ Zie artikel 7:85 e.v. van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« Le secteur des voyages a été très durement touché par les mesures restrictives prises pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

Depuis l'annonce du lock down le 15 mars 2020, les ventes de voyages ont presque complètement cessé. La réouverture du secteur en mai en vue de la réouverture des frontières en juin a été rapidement suivie par de nouvelles mesures restrictives et la fermeture des frontières.

Depuis le 27 janvier, les voyages non essentiels sont à nouveau interdits.

Ce secteur devrait également être l'un des derniers à reprendre pleinement ses activités.

Afin de se conformer aux obligations légales dans le cadre de la loi du 21 novembre 2017 relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage, ces entreprises ont dû maintenir une partie de leur personnel au travail mais sans aucun revenu en retour car il n'y avait pas de ventes.

Le présent projet d'amendement prévoit une réduction des cotisations patronales nettes dues pour les deuxième et quatrième trimestres 2020 et pour le premier trimestre 2021 ainsi qu'une réduction groupe-cible pour le deuxième trimestre 2021. Ces réductions de cotisations de sécurité sociales sont destinées à diminuer les coûts salariaux des employeurs qui, autrement, se verraient contraints de licencier du personnel en raison de la pandémie du COVID-19.

L'adoption de la mesure est urgente afin d'adoucir le lourd impact de la crise COVID-19 sur ce secteur qui, malgré l'absence de rentrées financières corrélative à l'absence de ventes est légalement tenu de maintenir une partie de son personnel au travail.

Autrement ce secteur se verra contraint de licencier du personnel et ne sera plus en mesure de remplir ses obligations envers les clients ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

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

PORTÉE DES AMENDEMENTS

3. Les amendements soumis pour avis ont pour objet, pour certains trimestres et à certaines conditions, d'octroyer une réduction des cotisations sociales et une réduction groupée en faveur de certaines catégories d'employeurs qui relèvent du secteur des voyages. À cet effet, un nouveau chapitre, qui comporte huit articles, est inséré dans le projet de loi 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19'.

Les amendements définissent les employeurs auxquels la mesure s'applique (article X+7 en projet) et comportent un certain nombre de définitions (article X+8 en projet). Certaines conditions auxquelles les employeurs concernés doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier des réductions des cotisations sont fixées (article X+9 en projet) et une procédure de demande des réductions visées est prévue (article X+10 en projet). Il est précisé pour quels trimestres la réduction des cotisations peut être octroyée ainsi que son mode de calcul et d'octroi (article X+11). Il est également octroyé aux employeurs concernés du secteur des voyages une réduction groupée-cible pour le deuxième trimestre de 2021 (article X+12 en projet) et il est prévu quels inspecteurs sociaux sont chargés de surveiller le respect des dispositions en projet (article X+13 en projet). L'intention est que le dispositif en projet entre en vigueur le 1^{er} avril 2021 (article X+14 en projet).

4. Le régime en projet se substitue au régime du subside salarial pour le secteur des voyages, à propos duquel, dans l'avis 68.849/VR du 22 février 2021 ², le Conseil d'État, section de législation, a observé qu'il ne relevait pas de la compétence de l'autorité fédérale. Dès lors que le régime en projet prend maintenant la forme d'une réduction des cotisations de sécurité sociale, qui dépend en outre du secteur d'activités de l'employeur, il relève bel et bien de la compétence de l'autorité fédérale.

FORMALITÉS

5. Il a été demandé au délégué si les mesures en projet ne peuvent constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et s'il ne faut pas par conséquent les notifier à la Commission européenne ainsi que le prescrit l'article 108, paragraphe 3, du même traité. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De maatregel wordt ook aangemeld bij de Europese Commissie. De prenotificatie is momenteel in voorbereiding. We baseren ons op 3.10 van de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige covid-19 uitbraak ».

² Avis C.E. 68.849/VR du 22 février 2021 sur un avant-projet de loi 'portant l'octroi d'un subside salarial à certaines catégories d'employeurs du secteur de voyages'.

6. Conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', le régime en projet doit être soumis à l'avis soit du comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale (ONSS), soit du Conseil national du Travail.

Il ressort de la note au Conseil des Ministres que l'avis du Comité de gestion de l'ONSS a été sollicité en ce qui concerne les amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Observation préliminaire

7. Les dispositions en projet font partie d'un nouveau chapitre X + 1, « Octroi d'une réduction de cotisations de sécurité sociale à certaines catégories d'employeurs relevant du secteur des voyages », qui sera inséré dans le projet de loi concerné. Il conviendra toutefois de mentionner dans quel titre du projet de loi ce chapitre est inséré.

Article X+9 en projet

8. L'article X+9, 2°, en projet, dispose que pour que l'employeur puisse bénéficier des réductions de cotisation et en conserver le droit, il « [doit] faire une offre concrète et individuelle de formation à tous les travailleurs qui correspond à au moins 20 % de leur durée de travail contractuelle au premier et deuxième trimestres 2021 ».

Selon le délégué, le membre de phrase « au moins 20 % de leur durée de travail contractuelle » équivaut, pour un travailleur ayant un contrat de travail à temps plein, à 20 % de la durée de deux trimestres et, par conséquent, à un peu plus d'un mois, mais « [mag] de opleiding (...) ook verder gezet worden na 30/6/2021 en ook nog gevolgd worden t.e.m. eind 2021 ».

Il serait utile de compléter la « Justification » de l'amendement par quelques précisions concernant l'application pratique de la « règle des 20 % » précitée. Pour l'heure, la « Justification » mentionne uniquement à cet égard que l'employeur « doit offrir à tout son personnel une formation afin que celui-ci soit mieux préparé aux évolutions du secteur et sur le marché du travail », ce qui soulève du reste la question de savoir s'il peut suffire que l'employeur fasse une offre de formation conformément à la « règle des 20 % », ou s'il est également requis que le personnel ait effectivement suivi les formations offertes et ait par conséquent donné suite à l'offre de formation faite par l'employeur. Cette dernière interprétation pourrait être déduite de la dernière phrase de l'article X+9, 2° (« Ces formations doivent être suivies au plus tard le 31 décembre 2021 »). Sur ce point également, la sécurité juridique gagnerait à ce que la « Justification » apporte des précisions.

9. Le délégué a déclaré qu'à l'article X+9, 3°, b), en projet, le membre de phrase « la distribution de bonus » n'a pas pour objectif d'octroyer des avantages ou augmentations supplémentaires mais uniquement que la rémunération de base puisse être accordée aux intéressés, ce qui peut viser par exemple l'achat d'actions, de participations aux bénéfices ou d'avantages complémentaires. Cette intention devrait ressortir plus clairement de la « Justification » de l'article X+9 en projet.

Toujours à l'article X+9, 3°, b), en projet, les mots « à la direction et aux hauts cadres de l'entreprise » concernent, selon le délégué, les fonctions dirigeantes supérieures dans l'entreprise et l'on peut envisager, dans un souci de sécurité juridique, de faire référence à l'article 4, 4°, de la loi du 4 décembre 2007 'relative aux élections sociales', étant entendu que cette disposition utilise la notion de « personnel de direction » (« leidinggevend personeel »). La mention « à la direction et aux hauts cadres de l'entreprise », inscrite à l'article X+9, 3°, b), en projet, devra donc, le cas échéant, être alignée sur la terminologie utilisée à l'article 4, 4°, de la loi du 4 décembre 2007.

Enfin, toujours en ce qui concerne l'article X+9, 3°, b), en projet, on remplacera, dans le texte français, les mots « Conseil de Direction » par les mots « conseil d'administration »³.

Article X+13 en projet

10. À la fin du texte néerlandais de l'article X+13, alinéa 2, en projet, on écrira évidemment « inzake de naleving van de bepalingen van dit hoofdstuk ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ Voir les articles 7:85 et suivants du Code des sociétés et des associations.