



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.635/1
van 13 december 2021

avis 70.635/1
du 13 décembre 2021

over

sur

een ontwerp van
koninklijk besluit
'tot wijziging van
artikel 19^{quinq}uies van het
koninklijk besluit van
28 november 1969 tot
uitvoering van de wet van
27 juni 1969 tot herziening van
de besluitwet van
28 december 1944 betreffende
de maatschappelijke zekerheid
der arbeiders'

un projet d'arrêté royal
'modifiant
l'article 19^{quinq}uies de
l'arrêté royal du
28 novembre 1969 pris en
exécution de la loi du
27 juin 1969 révisant
l'arrêté-loi du
28 décembre 1944 concernant
la sécurité sociale des
travailleurs'

Op 6 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 19*quinquies* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 december 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2021.

*

Le 6 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'article 19*quinquies* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 décembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, 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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 décembre 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 het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat:

“- la concertation sociale pour la période 2021-2022 dans de nombreuses commissions paritaires, sous-commissions paritaires et entreprises ne peut être clôturée qu'en décembre étant donné que la marge maximale d'évolution salariale pour cette période n'a été déterminée qu'au 30 juillet 2021 par arrêté royal en exécution de la loi portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité et publié au Moniteur Beige le 9 août 2021, expliquant que la concertation sociale n'a pu débuter durant la fin de l'année ;

- la prime corona puisse être octroyée dans les entreprises où de bons résultats ont été obtenus durant la crise et que de nombreuses conventions collectives de travail déterminent des critères à cet égard, qui dans chaque entreprise doivent être analysés afin de déterminer si ces critères sont remplis ;

- les entreprises, les secrétariats sociaux et autres médiateurs sont donc confrontés à une augmentation considérable de la charge de travail qui n'est pas réalisable à court terme;

- la période restante pour le traitement de ces dossiers est, de plus, encore restreinte parce que les éditeurs de chèques des primes corona doivent recevoir les demandes à temps afin de pouvoir les mettre à disposition de manière effective avant le 31 décembre 2021 (de facto avant le 22 décembre pour les chèques papier et avant le 27 décembre pour les chèques électroniques) ;

- le moment de la mise à disposition de la prime corona n'est pas essentiel en soi pour l'exécution correcte de la décision du gouvernement mais bien plutôt le moment de la décision d'octroi de ces primes et que l'utilisation du terme 'émis' dans l'arrêté royal du 21 juillet doit être éclairci dans ce sens;

- prendre la date de la décision d'octroi comme date limite pour l'application de la réglementation plutôt que la date de la mise à disposition effective ne porte pas atteinte à l'essence de la mesure, c'est-à-dire de prévoir la possibilité d'une augmentation unique au-dessus de la marge d'évolution salariale en 2021 pour les entreprises qui ont obtenu de bons résultats durant la crise;

- sans cette adaptation l'objectif visé ne peut être atteint parce que les primes corona qui sont émises en retard doivent être considérées comme de la rémunération au niveau de la sécurité sociale et de la fiscalité et doivent également être prises en considération pour le respect de la norme salariale ;

- ceci établit donc l'urgence de l'adaptation du cadre réglementaire de la prime corona afin d'assurer la clarté et la sécurité juridique nécessaires à l'Office national de sécurité sociale, aux employeurs, aux secrétariats sociaux et autres intermédiaires”.

*

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

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Artikel 19*quinquies*, § 4, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 ‘tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ regelt de coronapremie, die kan worden toegekend “in ondernemingen waar tijdens de crisis goede resultaten zijn behaald”.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van de specifieke voorwaarden waaronder het voordeel toegekend onder de vorm van een coronapremie niet als loon wordt beschouwd. Daartoe wordt artikel 19*quinquies*, § 4, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 gewijzigd en aangevuld met een vierde lid. Met betrekking tot de eerste voorwaarde dat “de coronapremie mag worden uitgereikt vanaf 1 augustus 2021 tot 31 december 2021”, wordt inzonderheid bepaald dat onder uitreiking wordt verstaan de beslissing tot toekenning van en het ontstaan van het recht op de coronapremie op grond van de collectieve of individuele overeenkomst, doch dat de terbeschikkingstelling door de uitgever van de coronapremie aan de werknemer mogelijk is tot uiterlijk 31 maart 2022.

Voorts bepaalt het ontwerp dat in geval van terbeschikkingstelling van de coronapremie na 31 december 2021, deze in afwijking van artikel 21, eerste lid, gekoppeld wordt aan de periode waarin het recht op de premie ontstaat op grond van de overeenkomst en dat tevens uitvoering wordt gegeven aan artikel 10, 5°, van de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’.

RECHTSGROND

4. Aangezien het ontwerp geen bepalingen wijzigt die zijn gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 31 juli 2020 ‘tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van de elektronische consumptiecheques’ en die bijgevolg formeel een wettelijk karakter hebben, dient als rechtsgrond voor het voorliggende ontwerp geen beroep te worden gedaan op artikel 3 van die wet dat luidt als volgt:

“De Koning kan bij in Ministerraad overlegd besluit de bij artikel 2 gewijzigde bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.”

5. Het ontworpen artikel 19*quinquies*, § 4, vierde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 (artikel 1, 2°, eerste ontworpen lid, van het ontwerp) beoogt in essentie om de in de specifieke voorwaarde bepaalde uiterlijke datum van uitreiking op 31 december 2021 te vervangen door 31 maart 2022, althans in zoverre de principiële beslissing om de coronapremie toe te kennen zoals bedoeld in artikel 19*quinquies*, § 4, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 ten laatste op 31 december 2021 is genomen. Dat gebeurt niet door middel

van een formele wijziging van die bepaling, maar door het begrip “uitgereikt” in artikel 19*quinquies*, § 4, derde lid, 1°, een andere invulling te geven.¹

De gemachtigde lichtte die veeleer ongebruikelijke werkwijze als volgt toe:

“De reden van deze constructie komt zijdelings aan bod in de motivering van de hoogdringendheid: ‘geen afbreuk te doen aan de essentie van de maatregel, namelijk het voorzien in de mogelijkheid om een eenmalige verhoging boven op de maximale marge van de loonkostenontwikkeling in 2021 te betalen voor de ondernemingen die tijdens de crisis goede resultaten behaalden.’ Met andere woorden, de coronapremie blijft een eenmalige verhoging voor het jaar 2021, waarbij de datum van beslissing van toekennen en dus het ontstaan van het recht op deze eenmalige verhoging belangrijk is (vóór het jaareinde, dat wijzigt niet) en waarbij het moment waarop de coronapremie effectief wordt ter beschikking gesteld minder relevant is.”

Hoewel, zoals hierna zal blijken, de beoogde doelstellingen die aan de basis liggen van de keuze voor die werkwijze niet ten volle worden bereikt, geeft de Koning ook daarmee uitvoering aan zijn bevoegdheid om het loonbegrip te beperken.

Het ontworpen artikel 19*quinquies*, § 4, vierde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 (artikel 1, 2°, eerste ontworpen lid, van het ontwerp) vindt bijgevolg rechtsgrond in artikel 14, § 2, van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ en artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’, waarnaar in het tweede en derde lid van de aanhef wordt verwezen.

Hetzelfde geldt voor de wijziging vervat in artikel 1, 1°, van het ontwerp.

6. Het ontworpen artikel 19*quinquies*, § 4, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 (artikel 1, 2°, tweede ontworpen lid, van het ontwerp) bepaalt dat in “geval van terbeschikkingstelling van de coronapremie na 31 december 2021 (...) deze, in afwijking van artikel 21, eerste lid, [wordt] gekoppeld aan de periode waarin het recht op de premie ontstaat op grond van de overeenkomst, bedoeld in het tweede lid”.

Krachtens artikel 21, eerste lid, van het te wijzigen besluit is het “loon (...) gekoppeld aan de periode waarop het betrekking heeft. De sommen die betaald worden bij het verstrijken van een semester of van een jaar en waarvan het bedrag geen 20 pct. van de andere lonen voor dat semester of dat jaar te boven gaat, worden evenwel gekoppeld aan het kwartaal gedurende welke zij betaald worden of aan het laatste kwartaal waarin arbeidsdagen voorkomen.”

¹ Op te merken valt dat die invulling anders is dan de spraakgebruikelijke betekenis van het woord “uitreiken” en zowel verschilt van de draagwijdte die tot op heden aan de te wijzigen bepaling is toegekend als van de draagwijdte die aan datzelfde begrip moet worden toegekend in het kader van de analoge regeling inzake de consumptiecheque, vervat in artikel 19*quinquies*, § 2, eerste lid, 4°, derde lid, en vijfde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969.

In zoverre de ontworpen bepaling aldus niet zozeer de uitbreiding of beperking van het loonbegrip betreft, maar betrekking heeft op de koppeling ervan met een bepaalde periode, moet daarvoor worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 14, § 1, van de wet van 27 juni 1969 en artikel 23, eerste lid, van de wet van 29 juni 1981, waarin wordt bepaald dat de “bijdragen voor sociale zekerheid worden berekend op grond van het loon van de werknemer”.

7.1. Het ontworpen artikel 19*quinquies*, § 4, zesde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 (artikel 1, 2°, derde ontworpen lid, van het ontwerp) bepaalt dat “deze paragraaf (...) eveneens uitvoering [geeft] aan artikel 10, 5°, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen.”

Volgens de wetgevingsdatabank van de Federale Overheidsdienst Justitie (Justel) luidt artikel 10, 5°, van de wet van 26 juli 1996 als volgt:

“Voor de berekening van de loonkostenontwikkeling worden niet meegerekend :

(...)

5° de consumptiecheque bedoeld in artikel 19*quinquies* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.”

Het punt 5° van die bepaling werd ingevoegd bij artikel 9 van het in de aanhef vermelde koninklijk besluit nr. 45 van 26 juni 2020, dat krachtens artikel 10, vijfde lid, van dat besluit in werking is getreden op 30 juni 2020.²

7.2. Bij artikel 67 van de wet van 18 juli 2021 ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’ werd artikel 9 van het koninklijk besluit nr. 45 evenwel vervangen door de volgende bepaling:

“In artikel 10 van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen worden de volgende wijzigingen aangebracht:

a) het punt 5° wordt vervangen als volgt: ‘5° de coronapremie, bedoeld in artikel 19*quinquies* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en uitgereikt ten laatste op 31 december 2021;’;

(...)”

Bij artikel 68 van de wet van 18 juli 2021 werd artikel 10, vijfde lid, van het koninklijk besluit nr. 45 vervangen door de volgende bepaling:

“Hoofdstuk 3 treedt in werking op 1 juli 2021.”

² Krachtens diezelfde bepaling trad “[a]rtikel 10, eerste lid, 5°, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen (...) buiten werking op 31 december 2020”.

Die bepalingen van de wet van 18 juli 2021 hadden krachtens artikel 69 ervan uitwerking met ingang van 1 juli 2021.

7.3. Over de werkwijze die bij de artikelen 67 tot 69 van de wet van 18 juli 2021 is gehanteerd, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 69.628/1 van 24 juni 2021 het volgende opgemerkt:³

“De artikelen 11 tot 13 van het voorontwerp beogen in se wijzigingen aan te brengen in de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’. Dat gebeurt evenwel door middel van het wijzigen van het koninklijk besluit nr. 45 van 26 juni 2020.

Er werd aan de gemachtigde gevraagd waarom de ontworpen wijzigingen niet rechtstreeks in de wet van 26 juli 1996 worden aangebracht. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt :

‘Étant donné le contexte politique et que les exceptions trouvent leur origine dans la crise covid-19 et n’ont qu’une durée limitée dans le temps et qu’à la base l’A.R 45 prévoyait déjà une exception pour le chèque consommation, le choix a été fait de ne pas toucher directement à la loi de 1996 mais d’inclure ces exceptions temporaires en modifiant l’article 9 de l’A.R. numéro 45 qui prévoyait déjà des exclusions à l’article 10 de la loi’.

Zodra een bepaling tot wijziging van een oorspronkelijke tekst in werking treedt, is ze ogenblikkelijk uitgewerkt. Eenmaal een wijzigingsbepaling in werking is getreden, kan deze met andere woorden geen nieuwe uitwerking meer hebben.⁴

In dit geval worden (met uitzondering van het opschrift van hoofdstuk 3 van het koninklijk besluit nr. 45 van 26 juni 2020) bepalingen vervangen die reeds ten volle uitwerking hebben gehad. Het idee lijkt te zijn dat de gewijzigde bepalingen opnieuw uitwerking kunnen krijgen. Daarin zouden zij dan niet verschillen van een wijzigingsbepaling die rechtstreeks in de aan te nemen wet voorkomt.⁵

Een dergelijke werkwijze is evenwel nodeloos complex en brengt de transparantie van de regelgeving en de rechtszekerheid in het gedrang.

Anders dan de gemachtigde aangeeft, hebben de ingevoegde elementen, althans vanuit formeel oogpunt, overigens geen tijdelijk maar wel een definitief karakter. Zij blijven in artikel 10 van de wet van 26 juli 1996 staan tot de wetgever deze bepaling opnieuw wijzigt.

Volledigheidshalve moet bovendien worden vastgesteld dat het bij het koninklijk besluit nr. 45 van 26 juni 2020 toegevoegde artikel 10, 5°, van de wet van 26 juli 1996 op grond van artikel 10, vijfde lid, van dat besluit weliswaar buiten werking is getreden, maar niet is opgeheven. Hoewel die bepaling geen effect meer heeft, maakt zij dus nog wel

³ Adv.RvS 69.628/1 van 24 juni 2021 over een voorontwerp van wet ‘tot vaststelling van de maatregelen inzake het loonoverleg voor de periode 2021-2022’, opm. 14.

⁴ Voetnoot 14 van het aangehaalde advies: “Ze is vergelijkbaar met een lege doos” (*Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be)).

⁵ Voetnoot 15 van het aangehaalde advies: De gehanteerde werkwijze bemoeilijkt ook de vaststelling van de inwerkingtreding. Hoofdstuk 4 van de aan te nemen wet treedt, bij gebreke aan een uitdrukkelijke inwerkingtredingsbepaling, in werking de tiende dag na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. Indien die inwerkingtreding na 1 juli 2021 plaatsvindt, zal het ontworpen artikel 10, vijfde lid, van het koninklijk besluit nr. 45 van 26 juni 2020 (artikel 13 van het voorontwerp) *de facto* terugwerkende kracht hebben.

formeel deel uit van artikel 10 van de wet van 26 juli 1996. Artikel 12 van het voorontwerp beoogt evenwel de punten 5° tot 7° aan die bepaling “toe te voegen”, zonder blijkbaar rekening te houden met de indeling van het betrokken artikel 10 zoals die nu nog steeds bestaat.

Tot slot bestaat artikel 10 van de wet van 26 juli 1996 slechts uit één lid, zodat verwijzingen naar het ‘eerste’ lid van die bepaling overbodig zijn.

Om al de voorafgaande redenen moeten de ontworpen wijzigingen grondig worden herzien. Het verdient daarbij vooral aanbeveling om de beoogde wijzigingen *rechtstreeks aan te brengen in de wet van 26 juli 1996.*”

7.4. Spijts deze waarschuwing heeft de wetgever de betrokken werkwijze gehanteerd. Als gevolg daarvan wordt in het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp verwezen naar een gewijzigde wijzigingsbepaling, waarvan onzeker is dat zij uitwerking heeft gehad, en wordt in het ontworpen artikel 19*quinquies*, § 4, zesde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 verwezen naar artikel 10, 5°, van de wet van 26 juli 1996, waarvan op zijn minst onzekerheid kan bestaan over de exacte inhoud ervan.

7.5. Gelet op het voorwerp van het voorliggende ontwerp lijkt het de bedoeling te zijn om te verwijzen naar de versie van artikel 10, 5°, van de wet van 26 juli 1996, op grond waarvan voor de berekening van de loonkostenontwikkeling geen rekening wordt gehouden met “de coronapremie, bedoeld in artikel 19*quinquies* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en uitgereikt ten laatste op 31 december 2021”.

Gevraagd op welke wijze aan die bepaling, via het ontworpen artikel 19*quinquies*, § 4, zesde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969, “uitvoering” kan worden gegeven en op basis van welke rechtsgrond, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“- Het is inderdaad correct dat noch de wet van 26 juli 1996, noch het KB nr. 45, noch de wet van 18 juli 2021 voorziet in een uitdrukkelijke delegatie aan de Koning om de betreffende bepaling te wijzigen.

- Uit de formulering van de wet (‘5° de coronapremie, bedoeld in artikel 19*quinquies* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en uitgereikt ten laatste op 31 december 2021;’) blijkt duidelijk de samenhang met de bepaling van artikel 19*quinquies* onder de vorm van een dynamische verwijzing die ‘de facto’ neerkomt op een delegatie aan de Koning om de modaliteiten van deze coronapremie te bepalen.

- Het komt ons dan ook voor deze bewuste samenhang van de wetsbepaling en artikel 19*quinquies* te behouden en te bewaken door aan de term ‘uitreiken’ in de wetsbepaling dezelfde inhoud te geven als in artikel 19*quinquies* van het koninklijk besluit.

- Waarbij we bijkomend beroep doen op artikel 108 Gw op basis waarvan het de Koning toekomt ‘uit het beginsel van de wet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die de wet nastreeft.’ (zie bijvoorbeeld advies RvS 70.144 van 7 oktober 2021 op basis van Cassatierechtspraak). Voor wat de doelstelling betreft verwijzen we naar [de toelichting geciteerd onder randnummer 5].”

7.6. De ontworpen bepaling beoogt aldus om ook de coronapremies waarvan de “terbeschikkingstelling” na 31 december 2021, maar uiterlijk op 31 maart 2022 plaatsvindt, en die op grond van de ontworpen regeling voor de berekening van de bijdragen voor de sociale zekerheid buiten het loonbegrip worden gehouden, eveneens uit de berekening van de loonkostenontwikkeling met toepassing van de wet van 26 juli 1996 te houden.

Deze doelstelling blijkt als dusdanig echter niet uit de tekst van het ontworpen artikel 19*quinquies*, § 4, zesde lid.⁶

Bovendien valt op te merken dat dergelijke doelstelling niet kan worden bewerkstelligd door middel van een koninklijk besluit. De wetgever heeft in de betrokken bepaling immers uitdrukkelijk verwezen naar “de coronapremie (...) uitgereikt ten laatste op 31 december 2021”. Geen wetsbepaling machtigt de Koning om die bepaling expliciet of impliciet te wijzigen.⁷ Dat kan bijgevolg ook niet via de andere invulling van het begrip “uitkering” in het te wijzigen koninklijk besluit. Overigens kan krachtens artikel 84 van de Grondwet alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten geven.

Het beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning vervat in artikel 108 van de Grondwet leidt niet tot een andere conclusie. De voorliggende regeling beoogt immers niet te voorzien in de verdere toepassingsregels voor de betrokken wetsbepaling, maar vormt integendeel een uitbreiding van het toepassingsgebied ervan, meer bepaald met de coronapremies die zijn uitgereikt na 31 december 2021. De Koning kan bij het uitoefenen van die krachtens artikel 108 van de Grondwet aan hem toegekende bevoegdheid de draagwijdte van de wet niet verruimen noch beperken.⁸

7.7. Naast de vaststelling dat de beoogde doelstelling niet blijkt uit de ontworpen tekst, ontbeert het ontworpen artikel 19*quinquies*, § 4, zesde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 dan ook de vereiste rechtsgrond.

⁶ Waarin immers enkel sprake is van het “uitvoering” geven aan het betrokken artikel.

⁷ Bemerkt ook dat de eerste definitie van “uitreiken” in *Van Dale Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal* “overhandigen” is, www.vandale.be.

⁸ Zie o.m. Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Algemene opmerkingen

8. Zoals onder meer blijkt uit de motivering van de spoedeisendheid is het niet enkel de bedoeling om door de in het ontwerp opgenomen omschrijving van het begrip “uitreiking” de uiterste datum voor de uitkering van de coronapremie te wijzigen wat de uitsluiting van het loonbegrip in de sociale zekerheid betreft, maar eveneens voor de berekening van de loonkostenontwikkeling in de zin van de wet van 26 juli 1996 en de fiscale behandeling van die premie.

Naast het hiervoor reeds vastgestelde probleem inzake het gebrek aan rechtsgrond voor de beoogde doorwerking van de nieuwe omschrijving van het begrip “uitreiking” voor de berekening van de loonkostenontwikkeling in de zin van de wet van 26 juli 1996, rijst tevens een probleem wat de beoogde doorwerking aangaande de fiscale behandeling van de coronapremie betreft.

Artikel 63 van de wet van 18 juli 2021 luidt als volgt:

“De coronapremie die overeenkomstig artikel 19^{quiquies}, § 4, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders wordt toegekend, is vrijgesteld van inkomstenbelastingen.”

Artikel 64 van diezelfde wet luidt als volgt:

“De coronapremie bedoeld in artikel 64 evenals de bijzondere bijdrage die bij toepassing van artikel 38, § 3^{unvicies}, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers op het bedrag van die premie verschuldigd is, worden als beroepskost aangemerkt overeenkomstig artikel 49 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.”

De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“Gelet op de formulering gaat het om een dynamische verwijzing (zie daarover ook de ‘Beginselen van de wetgevingstechniek 2008’, RvS, p. 61. Dit was intentioneel zoals ook blijkt uit de verantwoording van deze fiscale bepaling in artikel 63. Daar wordt uitdrukkelijk verwezen naar de voorwaarden zoals die gelden voor de sociale zekerheid (zie parl. st. Kamer 55 2070/008, amendement nr. 16)”

Hoewel in de verantwoording bij dat amendement niet uitdrukkelijk sprake is van een dynamische verwijzing, moet een verwijzing in beginsel inderdaad zo worden gelezen “dat de tekst waarnaar verwezen wordt, van toepassing is, rekening houdend met de eventuele wijzigingen ervan”.⁹

⁹ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 74, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Dat beginsel geldt echter niet in aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 159/2008 van 20 november 2008 met betrekking tot de essentiële elementen van een belasting als volgt:¹⁰

“Wanneer de normatieve draagwijdte van een wettelijke norm, door verwijzing, wordt bepaald door wat in een koninklijk besluit is geregeld, dient die wettelijke norm in die zin te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar het koninklijk besluit zoals het van toepassing was op de datum van de bekrachtiging en de afkondiging door de Koning van de door de wetgevende Kamers aangenomen wettekst. Er anders over oordelen zou met zich meebrengen dat de Koning bij machte is om de draagwijdte van de wettelijke norm te wijzigen, wat op gespannen voet zou staan met het algemeen beginsel betreffende de hiërarchie der rechtsnormen. Bovendien zou het Hof een oordeel moeten vellen over de grondwettigheid van een wettelijke norm die, na wijziging van het koninklijk besluit waarnaar die norm verwijst, een normatieve draagwijdte zou krijgen die verschilt van die van de norm waarover het Hof uitspraak heeft gedaan.”

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt aldus dat in een aan de formele wetgeving voorbehouden aangelegenheid, wat in voormelde bepalingen van de wet van 18 juli 2021 het geval is gelet op de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet, een verwijzing naar een “lagere” rechtsnorm impliceert dat die norm in die zin dient te worden geïnterpreteerd dat wordt verwezen naar de “lagere” norm zoals hij van toepassing was op de datum van de totstandkoming van de “hogere” norm. Bijgevolg zal de ontworpen wijziging niet doorwerken ten aanzien van de aangehaalde fiscaalrechtelijke bepalingen.

9. Artikel 19*quinquies*, § 4, derde lid, 1°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 bepaalt dat “de coronapremie mag worden uitgereikt vanaf 1 augustus 2021 tot 31 december 2021”.

Aangezien de ontworpen regeling niet de uiterste datum voor de uitkering van de coronapremie aanpast, maar bepaalt dat het begrip “uitkeren” moet worden gelezen als de beslissing tot toekenning van de coronapremie, rijst de vraag wat het lot is van de coronapremies waarvan de beslissing tot toekenning werd genomen vóór 1 augustus 2021, maar die vanaf 1 augustus 2021 werden ter beschikking gesteld.

Ingevolge de ontworpen regeling zullen voormelde premies immers niet langer voldoen aan de in artikel 19*quinquies*, § 4, bepaalde voorwaarden en dus als loon worden beschouwd.

*

¹⁰ GwH 20 november 2008, nr. 159/2008, B.4.2. en in dezelfde zin, GwH 1 september 2008, nr. 126/2008, B.6.

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 par la circonstance que

« - la concertation sociale pour la période 2021-2022 dans de nombreuses commissions paritaires, sous-commissions paritaires et entreprises ne peut être clôturée qu'en décembre étant donné que la marge maximale d'évolution salariale pour cette période n'a été déterminée qu'au 30 juillet 2021 par arrêté royal en exécution de la loi portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité et publié au *Moniteur Belge* le 9 août 2021, expliquant que la concertation sociale n'a pu débuter durant la fin de l'année ;

- la prime corona puisse être octroyée dans les entreprises où de bons résultats ont été obtenus durant la crise et que de nombreuses conventions collectives de travail déterminent des critères à cet égard, qui dans chaque entreprise doivent être analysés afin de déterminer si ces critères sont remplis ;

- les entreprises, les secrétariats sociaux et autres médiateurs sont donc confrontés à une augmentation considérable de la charge de travail qui n'est pas réalisable à court terme ;

- la période restante pour le traitement de ces dossiers est, de plus, encore restreinte parce que les éditeurs de chèques des primes corona doivent recevoir les demandes à temps afin de pouvoir les mettre à disposition de manière effective avant le 31 décembre 2021 (de facto avant le 22 décembre pour les chèques papier et avant le 27 décembre pour les chèques électroniques) ;

- le moment de la mise à disposition de la prime corona n'est pas essentiel en soi pour l'exécution correcte de la décision du gouvernement mais bien plutôt le moment de la décision d'octroi de ces primes et que l'utilisation du terme 'émis' dans l'arrêté royal du 21 juillet doit être éclairci dans ce sens ;

- prendre la date de la décision d'octroi comme date limite pour l'application de la réglementation plutôt que la date de la mise à disposition effective ne porte pas atteinte à l'essence de la mesure, c'est-à-dire de prévoir la possibilité d'une augmentation unique au-dessus de la marge d'évolution salariale en 2021 pour les entreprises qui ont obtenu de bons résultats durant la crise ;

- sans cette adaptation l'objectif visé ne peut être atteint parce que les primes corona qui sont émises en retard doivent être considérées comme de la rémunération au niveau de la sécurité sociale et de la fiscalité et doivent également être prises en considération pour le respect de la norme salariale ;

- ceci établit donc l'urgence de l'adaptation du cadre réglementaire de la prime corona afin d'assurer la clarté et la sécurité juridique nécessaires à l'Office national de sécurité sociale, aux employeurs, aux secrétariats sociaux et autres intermédiaires ».

*

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 juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

3. L'article 19*quinquies*, § 4, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 'pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs' règle la prime corona pouvant être octroyée « dans les entreprises qui ont obtenu de bons résultats pendant la crise ».

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier les conditions spécifiques auxquelles l'avantage accordé sous la forme d'une prime corona n'est pas considéré comme rémunération. À cet effet, l'article 19*quinquies*, § 4, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 est modifié et complété par un alinéa 4. En ce qui concerne la première condition selon laquelle « la prime corona peut être émise dès le 1^{er} août 2021 jusqu'au 31 décembre 2021 », il est notamment prévu qu'il faut entendre par émission, la décision d'octroyer et de faire naître le droit à une prime corona sur la base de la convention collective ou individuelle mais que la mise à disposition par l'éditeur de la prime corona au travailleur peut être réalisée jusqu'au 31 mars 2022.

Ensuite, le projet prévoit que, dans le cas de la mise à la disposition de la prime corona après le 31 décembre 2021, celle-ci est, par dérogation à l'article 21, alinéa 1^{er}, liée à la période où le droit à la prime est né sur la base de la convention et, qu'il confère également exécution de l'article 10, 5°, de la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité'.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Dès lors que le projet n'affecte pas des dispositions qui ont été modifiées par l'article 2 de la loi du 31 juillet 2020 'modifiant diverses dispositions introduisant le chèque consommation électronique' et qui, par conséquent, ont formellement un caractère légal, il n'y a pas lieu d'invoquer à titre de fondement juridique du présent projet l'article 3 de cette loi qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut abroger, compléter, modifier ou remplacer par arrêté délibéré en Conseil des ministres les dispositions modifiées par l'article 2 ».

5. L'article 19*quinquies*, § 4, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (article 1^{er}, 2°, alinéa 1^{er} en projet, du projet) vise essentiellement à remplacer la date ultime d'émission le 31 décembre 2021, inscrite dans la condition spécifique, par celle du 31 mars 2022, pour autant en tout cas que la décision de principe d'octroyer la prime corona visée à l'article 19*quinquies*, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 ait été prise le 31 décembre 2021 au plus tard. Il n'est pas procédé audit remplacement par une modification

formelle de cette disposition mais en définissant autrement la notion « émise » figurant à l'article 19*quinquies*, § 4, alinéa 3, 1^o ¹.

Le délégué a explicité ce procédé plutôt inhabituel comme suit :

« De reden van deze constructie komt zijdelings aan bod in de motivering van de hoogdringendheid: 'geen afbreuk te doen aan de essentie van de maatregel, namelijk het voorzien in de mogelijkheid om een eenmalige verhoging boven op de maximale marge van de loonkostenontwikkeling in 2021 te betalen voor de ondernemingen die tijdens de crisis goede resultaten behaalden;' Met andere woorden, de coronapremie blijft een eenmalige verhoging voor het jaar 2021, waarbij de datum van beslissing van toekennen en dus het ontstaan van het recht op deze eenmalige verhoging belangrijk is (vóór het jaareinde, dat wijzigt niet) en waarbij het moment waarop de coronapremie effectief wordt ter beschikking gesteld minder relevant is ».

Bien que, comme il s'avérera ci-après, les objectifs visés à l'origine du choix de ce procédé ne soient pas pleinement atteints, le Roi exerce ainsi également son pouvoir de restreindre la notion de rémunération.

L'article 19*quinquies*, § 4, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (article 1^{er}, 2^o, alinéa 2 en projet, du projet) trouve par conséquent un fondement juridique dans l'article 14, § 2, de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs' et dans l'article 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés' que visent les deuxième et troisième alinéas du préambule.

Il en va de même en ce qui concerne la modification inscrite à l'article 1^{er}, 1^o, du projet.

6. L'article 19*quinquies*, § 4, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (article 1^{er}, 2^o, alinéa 2 en projet, du projet) dispose que « [d]ans le cas de la mise à disposition de la prime corona après le 31 décembre 2021 elle est, par dérogation à l'article 21, premier alinéa, liée à la période où le droit à la prime est né sur la base de la convention visée au deuxième alinéa ».

En vertu de l'article 21, alinéa 1^{er}, de l'arrêté à modifier, la « rémunération est rattachée à la période à laquelle elle se rapporte. Les sommes qui sont payées à l'expiration d'un semestre ou d'une année et dont le montant n'excède pas 20 p.c. des autres rémunérations de ce semestre ou de cette année, sont toutefois rattachées au trimestre au cours duquel elles sont payées ou au dernier trimestre au cours duquel interviennent des jours de travail ».

¹ Il faut observer que cette définition s'écarte du sens courant du mot « émettre » et qu'elle diffère tant de la portée donnée jusqu'à présent à la disposition à modifier que de celle devant être donnée à cette même notion dans le cadre des dispositions analogues relatives au chèque consommation, figurant à l'article 19*quinquies*, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o, alinéa 3, et alinéa 5, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969.

Dans la mesure où la disposition en projet ne concerne ainsi pas tant l'extension ou la restriction de la notion de rémunération mais qu'elle porte sur son rattachement à une période déterminée, il faut pour ce faire se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1969 et avec l'article 23, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1981 qui disposent que les « cotisations de sécurité sociale sont calculées sur base de la rémunération du travailleur ».

7.1. L'article 19^{quiquies}, § 4, alinéa 6, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (article 1^{er}, 2^o, alinéa 3 en projet, du projet) prévoit que « [c]e paragraphe confère également exécution à l'article 10, 5^o, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité ».

Selon la banque de données législatives du Service public fédéral Justice (Justel), l'article 10, 5^o, de la loi du 26 juillet 1996 s'énonce en ces termes :

« Ne sont pas prises en compte pour le calcul de l'évolution du coût salarial :

(...)

5^o le chèque consommation visé à l'article 19^{quiquies} de l'Arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ».

Le point 5^o de cette disposition a été inséré par l'article 9 de l'arrêté royal n° 45 du 26 juin 2020 mentionné dans le préambule qui, en vertu de l'article 10, alinéa 5, dudit arrêté est entré en vigueur le 30 juin 2020².

7.2. Toutefois, l'article 67 de la loi du 18 juillet 2021 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19' a remplacé l'article 9 de l'arrêté royal n° 45 par la disposition suivante :

« Dans l'article 10 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité les modifications suivantes sont apportées :

a) le 5^o est remplacé par ce qui suit : '5^o la prime corona visée à l'article 19^{quiquies} de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et émis(e) au plus tard le 31 décembre 2021' ;

(...) ».

L'article 68 de la loi du 18 juillet 2021 remplace l'article 10, alinéa 5, de l'arrêté royal n° 45 par la disposition suivante :

« Le chapitre 3 entre en vigueur le 1^{er} juillet 2021 ».

Ces dispositions de la loi du 18 juillet 2021 ont produit leurs effets le 1^{er} juillet 2021 en vertu de l'article 69 de ladite loi.

² En vertu de cette disposition, « l'article 10, alinéa 1^{er}, 5^o, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2020 ».

7.3. Au sujet du procédé mis en œuvre par les articles 67 à 69 de la loi du 18 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a, dans son avis 69.628/1 du 24 juin 2021 observé ce qui suit ³ :

« Les articles 11 à 13 de l'avant-projet visent en soi à apporter des modifications à la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité'. Ces modifications sont toutefois apportées en modifiant l'arrêté royal n° 45 du 26 juin 2020.

Il a été demandé au délégué pourquoi les modifications en projet ne sont pas apportées directement dans la loi du 26 juillet 1996. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

‘Étant donné le contexte politique et que les exceptions trouvent leur origine dans la crise covid-19 et n'ont qu'une durée limitée dans le temps et qu'à la base l'A.R. 45 prévoyait déjà une exception pour le chèque consommation, le choix a été fait de ne pas toucher directement à la loi de 1996 mais d'inclure ces exceptions temporaires en modifiant l'article 9 de l'A.R. numéro 45 qui prévoyait déjà des exclusions à l'article 10 de la loi’.

Dès qu'une disposition modificative d'un acte originel entre en vigueur, elle épuise instantanément tous ses effets. En d'autres termes, dès qu'elle est entrée en vigueur, une disposition modificative n'est plus susceptible de produire un quelconque effet nouveau ⁴.

En l'occurrence (à l'exception de l'intitulé du chapitre 3 de l'arrêté royal n° 45 du 26 juin 2020), des dispositions qui ont déjà sorti pleinement leurs effets sont remplacées. L'idée semble être que les dispositions modifiées puissent de nouveau produire leurs effets. En cela, elles ne diffèrent donc pas d'une disposition modificative qui figure directement dans la loi à adopter ⁵.

Pareil procédé est toutefois inutilement complexe et compromet la transparence de la réglementation et de la sécurité juridique.

À l'inverse de ce que déclare le délégué, les éléments insérés, du moins du point de vue formel, ne revêtent d'ailleurs pas un caractère temporaire, mais définitif. Ils subsistent dans l'article 10 de la loi du 26 juillet 1996 jusqu'à ce que le législateur modifie à nouveau cette disposition.

Dans un souci d'exhaustivité, il faut en outre constater que l'article 10, 5°, de la loi du 26 juillet 1996, ajouté par l'arrêté royal n° 45 du 26 juin 2020, a certes cessé de produire ses effets sur la base de l'article 10, alinéa 5, de cet arrêté, mais n'a pas été abrogé. Même si cette disposition n'a plus d'effet, elle fait donc encore formellement partie de l'article 10 de la loi du 26 juillet 1996. L'article 12 de l'avant-projet vise toutefois à 'ajouter' les points 5° à 7° à cette disposition, sans manifestement tenir compte de la division de l'article 10 concerné, tel qu'elle existe toujours à l'heure actuelle.

³ Avis C.E. 69.628/1 du 24 juin 2021 sur un avant-projet de loi 'fixant les mesures en matières de négociation salariale pour la période 2021-2022', obs. 14.

⁴ Note 14 de l'avis cité : « Elle est comparable à une boîte vide » (*Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 128, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be)).

⁵ Note 15 de l'avis cité : Le procédé utilisé complique également la fixation de l'entrée en vigueur. Faute d'une disposition d'entrée en vigueur expresse, le chapitre 4 de la loi à adopter entre en vigueur le dixième jour suivant la publication au *Moniteur belge*. Si cette entrée en vigueur intervient après le 1^{er} juillet 2021, l'article 10, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal n° 45 du 26 juin 2020 (article 13 de l'avant-projet) aura *de facto* un effet rétroactif.

Enfin, l'article 10 de la loi du 26 juillet 1996 ne comportant qu'un seul alinéa, les références à l'alinéa « 1^{er} » de cette disposition sont superflues.

Pour tous les motifs précités, les modifications en projet doivent être fondamentalement revues. Il est surtout recommandé à cet égard d'apporter les modifications envisagées directement dans la loi du 26 juillet 1996 ».

7.4. En dépit de cet avertissement, le législateur a eu recours au procédé concerné. En conséquence, le cinquième alinéa du préambule du projet vise une disposition modificative modifiée dont il est incertain qu'elle ait produit ses effets et l'article 19*quinquies*, § 4, alinéa 6, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 fait référence à l'article 10, 5°, de la loi du 26 juillet 1996 à l'égard duquel il peut à tout le moins régner une incertitude quant à son contenu exact.

7.5. Eu égard à l'objet du projet à l'examen, il semble que l'intention est de viser la version de l'article 10, 5°, de la loi du 26 juillet 1996, sur la base de laquelle, pour le calcul de l'évolution du coût salarial, il n'est pas tenu compte de « la prime corona visée à l'article 19*quinquies* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et émis(e) au plus tard le 31 décembre 2021 ».

À la question de savoir comment il peut être pourvu à « l'exécution » de cette disposition par la voie de l'article 19*quinquies*, § 4, alinéa 6, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 et sur la base de quel fondement juridique, le délégué a déclaré ce qui suit :

« - Het is inderdaad correct dat noch de wet van 26 juli 1996, noch het KB nr. 45, noch de wet van 18 juli 2021 voorziet in een uitdrukkelijke delegatie aan de Koning om de betreffende bepaling te wijzigen.

- Uit de formulering van de wet ('5° de coronapremie, bedoeld in artikel 19*quinquies* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en uitgereikt ten laatste op 31 december 2021;') blijkt duidelijk de samenhang met de bepaling van artikel 19*quinquies* onder de vorm van een dynamische verwijzing die 'de facto' neerkomt op een delegatie aan de Koning om de modaliteiten van deze coronapremie te bepalen.

- Het komt ons dan ook voor deze bewuste samenhang van de wetsbepaling en artikel 19*quinquies* te behouden en te bewaken door aan de term 'uitreiken' in de wetsbepaling dezelfde inhoud te geven als in artikel 19*quinquies* van het koninklijk besluit.

- Waarbij we bijkomend beroep doen op artikel 108 Gw op basis waarvan het de Koning toekomt 'uit het beginsel van de wet en zijn algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die de wet nastreeft.' (zie bijvoorbeeld advies RvS 70.144 van 7 oktober 2021 op basis van Cassatierechtspraak). Voor wat de doelstelling betreft verwijzen we naar [de toelichting geciteerd onder randnummer 5] ».

7.6. La disposition en projet vise ainsi à ne pas non plus prendre en compte pour le calcul de l'évolution du coût salarial en application de la loi du 26 juillet 1996, les primes corona dont la « mise à disposition » intervient après le 31 décembre 2021 mais au plus tard le 31 mars 2022 et qui, en vertu du régime en projet, ne sont pas comprises dans la notion de rémunération pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

Toutefois, cet objectif ne ressort pas en tant que tel du texte de l'article 19^{quinquies}, § 4, alinéa 6, en projet ⁶.

En outre, on relèvera qu'un arrêté royal ne pourrait pas réaliser un tel objectif. En effet, dans cette disposition, le législateur a fait expressément référence à « la prime corona (...) émis(e) au plus tard le 31 décembre 2021 ». Aucune disposition législative n'habilite le Roi à modifier explicitement ou implicitement cette disposition ⁷. Par conséquent, l'objectif ne peut pas non plus être réalisé en définissant autrement la notion d'« émission » dans l'arrêté royal à modifier. Qui plus est, en vertu de l'article 84 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité ne peut appartenir qu'à la loi.

Le recours au pouvoir général d'exécution du Roi inscrit à l'article 108 de la Constitution ne conduit pas à une autre conclusion. En effet, le régime à l'examen ne vise pas à instaurer les modalités d'application de la disposition de loi concernée mais emporte au contraire une extension de son champ d'application, plus spécifiquement avec les primes corona émises après le 31 décembre 2021. Dans l'exercice de ce pouvoir qui lui est conféré en vertu de l'article 108 de la Constitution, le Roi ne peut ni étendre ni restreindre la portée de la loi ⁸.

7.7. Outre la constatation que l'objectif visé ne ressort pas du texte en projet, l'article 19^{quinquies}, § 4, alinéa 6, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 est donc dépourvu du fondement juridique requis.

EXAMEN DU PROJET

Observations générales

8. Ainsi que l'indique notamment la motivation de l'urgence, l'intention n'est pas seulement de modifier, par la définition de la notion d'« émission » inscrite dans le projet, la date ultime pour le versement de la prime corona en ce qui concerne l'exclusion de la notion de rémunération dans la sécurité sociale mais également pour le calcul de l'évolution du coût salarial au sens de la loi du 26 juillet 1996, ainsi que pour le traitement fiscal de cette prime.

⁶ Qui mentionne en effet uniquement le fait de conférer « exécution » à l'article concerné.

⁷ À noter également que dans *Le Grand Robert de la langue française*, « émettre » est défini comme suit : « produire en envoyant hors de soi », « produire au dehors », « mettre en circulation », « offrir au public » <https://grandrobhttps://grandrobert.lerobert.com>.

⁸ Voir notamment Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, 25.

Outre le problème, déjà constaté ci-dessus, de l'absence de fondement juridique à la répercussion envisagée de la nouvelle définition sur la notion d'« émission » pour le calcul de l'évolution du coût salarial au sens de la loi du 26 juillet 1996, un problème apparaît également en ce qui concerne la répercussion envisagée sur le traitement fiscal de la prime corona.

L'article 63 de la loi du 18 juillet 2021 s'énonce comme suit :

« La prime corona qui est attribuée en application de l'article 19^{quinq}uies, § 4, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, est exonérée d'impôt sur les revenus ».

L'article 64 de la même loi dispose que :

« La prime corona visée à l'article 64 ainsi que la cotisation spéciale due sur le montant de cette prime en application de l'article 38, § 3^{unv}icies, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, constituent des frais professionnels conformément à l'article 49 du Code des impôts sur les revenus 1992 ».

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Gelet op de formulering gaat het om een dynamische verwijzing (zie daarover ook de 'Beginselen van de wetgevingstechniek 2008', RvS, p. 61. Dit was intentioneel zoals ook blijkt uit de verantwoording van deze fiscale bepaling in artikel 63. Daar wordt uitdrukkelijk verwezen naar de voorwaarden zoals die gelden voor de sociale zekerheid (zie parl st. Kamer 55 2070/008, amendement nr. 16) ».

Bien que la justification de cet amendement n'évoque pas expressément une référence dynamique, une référence doit en principe en effet être comprise dans le sens où « l'acte auquel il est fait référence s'applique en tenant compte de ses modifications éventuelles »⁹.

Toutefois, ce principe ne s'applique pas aux matières réservées au législateur. Ainsi, dans son arrêt n° 159/2008 du 20 novembre 2008, en ce qui concerne les éléments essentiels d'un impôt, la Cour constitutionnelle a considéré que¹⁰ :

Lorsque la portée normative d'une disposition législative est déterminée par référence aux modalités inscrites dans un arrêté royal, cette norme législative doit être interprétée en ce sens qu'il est fait référence à l'arrêté royal tel qu'il était applicable à la date de la sanction et de la promulgation par le Roi du texte de loi adopté par les Chambres législatives. Toute autre appréciation emporterait que le Roi pourrait modifier la portée de la norme législative, ce qui serait incompatible avec le principe général de la hiérarchie des normes juridiques. En outre, la Cour devrait se prononcer sur la constitutionnalité d'une norme législative qui, postérieurement à la modification de l'arrêté royal auquel cette norme se réfère, recevrait une portée normative qui serait différente de celle de la norme au sujet de laquelle la Cour s'est prononcée ».

⁹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 74, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

¹⁰ C.C., 20 novembre 2008, n° 159/2008, B.4.2. et dans le même sens, C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 126/2008, B.6.

Ainsi, il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que, dans une matière réservée à la législation formelle, ce qui est le cas dans les dispositions précitées de la loi du 18 juillet 2021, compte tenu des articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution, une référence à une norme « inférieure » implique que cette norme doit s'interpréter en ce sens qu'il est fait référence à la norme « inférieure » telle qu'elle s'appliquait à la date de l'élaboration de la norme « supérieure ». Par conséquent, la modification en projet n'aura pas d'effet sur les dispositions fiscales précitées.

9. L'article 19^{quinq}ies, § 4, alinéa 3, 1^o, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 dispose que « la prime corona peut être émise dès le 1^{er} août 2021 jusqu'au 31 décembre 2021 ».

Vu que le régime en projet n'adapte pas la date ultime pour le versement de la prime corona mais qu'il prévoit que la notion d'« émettre » doit se lire comme la décision d'octroyer la prime corona, la question se pose de savoir quel sera le sort des primes corona dont la décision d'octroi a été prise avant le 1^{er} août 2021 mais qui sont mises à disposition à partir du 1^{er} août 2021.

En effet, par l'effet du régime en projet, les primes précitées ne rempliront plus les conditions prévues à l'article 19^{quinq}ies, § 4, et seront donc considérées comme rémunération.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME