



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.754/1
van 20 januari 2022

avis 70.754/1
du 20 janvier 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit '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'

un projet d'arrêté royal
'portant modifications à
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 22 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘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 kamer onderzocht op 13 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste 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 20 januari 2022.

*

Le 22 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 trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘portant modifications à 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 le 13 janvier 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier 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 20 janvier 2022.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om 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’ aan te passen in het licht van de wijzigingen die bij de programmawet van 27 december 2021 met ingang van 1 januari 2022 werden aangebracht in de regeling inzake doelgroepverminderingen, inzonderheid wat betreft de eerste aanwervingen.¹

Het is de bedoeling dat het ontworpen koninklijk besluit eveneens uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2022 (artikel 6 van het ontwerp).

2. De ontworpen regeling vindt in beginsel rechtsgrond in de wetsbepalingen die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, dient voor het ontworpen artikel 16, §§ 3 en 4, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 (artikel 5, h), van het ontwerp), als rechtsgrond tevens een beroep te worden gedaan op artikel 353*ter*, vierde lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002, waarin wordt bepaald dat, om te vermijden dat de verderzetting van de doelgroepvermindering toegepast ter uitvoering van hoofdstuk 7, afdeling 3, onderafdeling 4 leidt tot de toepassing van de vermindering voor verschillende werknemers van dezelfde rang bij dezelfde werkgever of binnen een simultane technische bedrijfseenheid, de Koning een regeling uitwerkt waardoor dit dubbelgebruik wordt vermeden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Rekening houdend met hetgeen onder randnummer 2 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, dient in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, benevens van de artikelen 338, 342, tweede lid, 343, § 1, 3°, tweede lid, en § 4, en 344, van de programmawet (I) van 24 december 2002,² ook nog melding te worden gemaakt van artikel 353*ter*, vierde lid, van die wet. Daarbij dienen telkens de nog van kracht zijnde teksten te worden vermeld die de aldus opgesomde wetsbepalingen in het verleden hebben gewijzigd.³

¹ Zie hoofdstuk 3 van titel 8 (“Sociale zaken”) van de programmawet van 27 december 2021, “Plusplannen - Wijziging van hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet (I) van 24 december 2002” (artikelen 124 e.v.).

² Er dient melding te worden gemaakt van het correcte opschrift van de programmawet (I) van 24 december 2002, zonder nadere omschrijving, zoals in het betrokken lid van de aanhef het geval is.

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 27, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikelen 1 en 2

4. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp hebben een wijziging van dezelfde bepaling tot voorwerp, namelijk artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 mei 2003. De betrokken artikelen worden dan ook beter in één enkele wijzigingsbepaling samengevoegd.⁴ Deze bepaling kan worden gestructureerd als volgt:

“In artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van ..., gewijzigd bij het koninklijk besluit van 24 januari 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de bepaling onder 11° wordt vervangen als volgt:

‘11° Deeltijds leerplichtige: ...’;

2° de bepalingen onder 12° en 13° worden toegevoegd, luidende:

‘12° ...;

13° ...’.”

Artikel 3

5. In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp volstaat het te schrijven: “In artikel 2, 4°, van hetzelfde besluit, het laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 25 maart 2021, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

Artikel 4

6. Ter wille van de overeenstemming met de Nederlandse tekst vervange men in de Franse tekst van de inleidende zin van het ontworpen artikel 15/1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 de woorden “de la qualité de remplaçant” door de woorden “de la qualité de remplaçant d’un travailleur”.

Artikel 5

7. In artikel 5, b) tot f), van het ontwerp, dienen de aanhalingstekens van de te vervangen woorden telkens op een correcte wijze te worden gesloten, wat nu niet het geval is.

⁴ Zie de in de vorige voetnoot vermelde handleiding, nr. 118, formule F 4-2-9-2.

8. Met betrekking tot het ontworpen artikel 16, § 4, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 (artikel 5, h), van het ontwerp), heeft de ambtenaar meegedeeld dat die bepaling “enkel van toepassing is op nieuwe situaties en niet op de vóór 1 januari 2022 reeds aangevatte verminderingen bij simultane technische bedrijfseenheden die als dusdanig op 1 januari 2022 bestonden” en dat het “[v]oor de rechtszekerheid (...) daarom wellicht beter [zou] zijn als in deze § 4 een tweede lid zou worden toegevoegd waarin dit wordt verduidelijkt.”⁵

De door de gemachtigde geformuleerde suggestie kan worden bijgetreden.

Artikel 6

9. In artikel 6 wordt bepaald dat het ontworpen koninklijk besluit uitwerking heeft met ingang van (niet “in werking treedt op”) 1 januari 2022.

De gemachtigde lichtte de terugwerkende kracht van het ontworpen koninklijk besluit toe als volgt:

“Omdat hoofdstuk 3 van titel 8 van de Programmawet van 27 december 2021 en huidig uitvoeringsbesluit één geheel vormen, hebben deze idealiter eenzelfde datum van inwerkingtreding. Zo niet kan dit de continuïteit van de reglementering in gevaar brengen. Zo maakt de wet een onderscheid tussen een historische en een simultane bedrijfseenheid en koppelt het uitvoeringsbesluit daar verschillende gevolgen aan. Het zou niet logisch zijn en de rechtszekerheid niet ten goede komen als deze twee rechtsbronnen een andere datum van inwerkingtreding zouden hebben.”

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Wat dat betreft kan men zich afvragen of als gevolg van de retroactiviteit van het ontworpen koninklijk besluit geen verkregen situaties worden aangetast. Overeenkomstig het huidige artikel 16, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003, geldt immers voor de eerste werknemer qua bedrag een ongelimiteerde vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen (G7). Door de wijziging van de laatstgenoemde bepaling door artikel 5, a), van het ontwerp, dient vanaf 1 januari 2022 evenwel toepassing te worden gemaakt van een bepaald forfaitair bedrag (G18).

⁵ Volgens de gemachtigde zijn er, naast het ontworpen artikel 16, § 4, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003, geen andere bepalingen die niet van toepassing zijn op de lopende doelgroepvermindering.

Het staat aan de steller van het ontwerp om na te gaan of de ontworpen regeling wel degelijk in al haar onderdelen valt in te passen in één van de hiervoor vermelde gevallen waarin de retroactiviteit toelaatbaar is. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt immers niet over alle daartoe vereiste elementen zodat, wat dit betreft, een voorbehoud dient te worden gemaakt.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'adapter 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' au regard des modifications que la loi-programme du 27 décembre 2021 a apportées au régime de réductions groupes cibles, avec effet au 1^{er} janvier 2022, notamment en ce qui concerne les premiers engagements ¹.

L'arrêté royal en projet est appelé à produire également ses effets le 1^{er} janvier 2022 (article 6 du projet).

2. Le régime en projet peut en principe trouver un fondement juridique dans les dispositions légales mentionnées dans le premier alinéa du préambule du projet.

Comme l'a confirmé le délégué, il y a lieu, en ce qui concerne l'article 16, §§ 3 et 4, en projet, de l'arrêté royal du 16 mai 2003 (article 5, h), du projet), d'invoquer également à titre de fondement juridique l'article 353^{ter}, alinéa 4, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, qui prévoit que pour éviter que la poursuite de la réduction du groupe cible appliquée en exécution du chapitre 7, section 3, sous-section 4, ne conduise à l'application de la réduction pour différents travailleurs de même rang chez le même employeur ou au sein d'une unité technique d'entreprise simultanée, le Roi élabore des règles pour éviter cette double utilisation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Compte tenu de l'observation formulée au point 2 à propos du fondement juridique, le premier alinéa du préambule du projet doit encore mentionner, outre les articles 338, 342, alinéa 2, 343, § 1^{er}, 3^o, alinéa 2, et § 4, et 344, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 ², l'article 353^{ter}, alinéa 4, de cette loi. À cet égard, on fera chaque fois mention des textes encore en vigueur qui ont modifié par le passé les dispositions légales ainsi énumérées ³.

¹ Voir le chapitre 3 du Titre 8 (« Affaires sociales ») de la loi-programme du 27 décembre 2021, « Les plans plus - Modification du chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 » (articles 124 et s.).

² Il y a lieu de faire mention de l'intitulé correct de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, sans autre précision, ce qui n'est pas le cas dans l'alinéa concerné du préambule.

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 27, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Articles 1^{er} et 2

4. Les articles 1^{er} et 2 du projet ont pour objet de modifier la même disposition, à savoir l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 mai 2003. Mieux vaudrait dès lors fusionner les articles concernés en une seule disposition modificative⁴. Cette disposition peut être structurée comme suit :

« Dans l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du ..., modifié par l'arrêté royal du 24 janvier 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° le 11° est remplacé par ce qui suit :

‘11° Jeune soumis à l'obligation scolaire à temps partiel : ...’ ;

2° il est inséré un 12° et 13°, rédigés comme suit :

‘12° ... ;

13° ...’ ».

Article 3

5. Dans la phrase liminaire de l'article 3 du projet, il suffit d'écrire : « Dans l'article 2, 4°, du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 25 mars 2021, les modifications suivantes sont apportées : ».

Article 4

6. Dans un souci de concordance avec le texte néerlandais, on remplacera dans le texte français de la phrase introductive de l'article 15/1, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 16 mai 2003, les mots « de la qualité de remplaçant » par les mots « de la qualité de remplaçant d'un travailleur ».

Article 5

7. À l'article 5, b) à f), du projet, on fermera chaque fois correctement les guillemets des mots à remplacer, ce qui n'est pas le cas actuellement.

8. En ce qui concerne l'article 16, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 16 mai 2003 (article 5, h), du projet), le fonctionnaire délégué a déclaré que cette disposition « enkel van toepassing is op nieuwe situaties en niet op de vóór 1 januari 2022 reeds aangevatte verminderingen bij simultane technische bedrijfseenheden die als dusdanig op 1 januari 2022 bestonden » et que

⁴ Voir le guide cité dans la note précédente, n° 118, formule F 4-2-9-2.

« [v]oor de rechtszekerheid (...) daarom wellicht beter [zou] zijn als in deze § 4 een tweede lid zou worden toegevoegd waarin dit wordt verduidelijkt » ⁵.

On peut se rallier à la suggestion formulée par le délégué.

Article 6

9. L'article 6 dispose que l'arrêté royal en projet produit ses effets (et non : « entre en vigueur ») le 1^{er} janvier 2022.

Le délégué a commenté la rétroactivité de l'arrêté royal en projet comme suit :

« Omdat hoofdstuk 3 van titel 8 van de Programmawet van 27 december 2021 en huidig uitvoeringsbesluit één geheel vormen, hebben deze idealiter eenzelfde datum van inwerkingtreding. Zo niet kan dit de continuïteit van de reglementering in gevaar brengen. Zo maakt de wet een onderscheid tussen een historische en een simultane bedrijfseenheid en koppelt het uitvoeringsbesluit daar verschillende gevolgen aan. Het zou niet logisch zijn en de rechtszekerheid niet ten goede komen als deze twee rechtsbronnen een andere datum van inwerkingtreding zouden hebben ».

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

À ce propos, on peut se demander si des situations acquises ne sont pas affectées consécutivement à la rétroactivité de l'arrêté royal en projet. En effet, conformément à l'actuel article 16, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 16 mai 2003, une dispense, illimitée en termes de montant, des cotisations de sécurité sociale s'applique pour le premier travailleur (G7). Toutefois, en raison de la modification de cette dernière disposition par l'article 5, a), du projet, un montant forfaitaire déterminé doit s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2022 (G18).

⁵ Selon le délégué, outre l'article 16, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 16 mai 2003, il n'y a pas d'autres dispositions qui ne s'appliquent pas à la réduction groupe cible en cours.

Il appartient à l'auteur du projet de vérifier si le régime en projet s'inscrit bel et bien dans toutes ses composantes dans l'un des cas précités où la rétroactivité est admissible. En effet, le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de l'ensemble des éléments requis à cet effet, de sorte qu'il convient de formuler une réserve sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME