



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.034/16
van 11 december 2023

avis 75.034/16
du 11 décembre 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van
artikel 19^{quinq}ues 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, betreffende de
koopkrachtpremie’

un projet d'arrêté royal ‘modifiant
l'article 19^{quinq}ues 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,
concernant la prime pouvoir
d'achat’

Op 5 december 2023 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, betreffende de koopkrachtpremie’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 7 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2023.

*

Le 5 décembre 2023, 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, concernant la prime pouvoir d'achat’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 7 décembre 2023. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 décembre 2023.

*

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 volgende omstandigheden:

“- la concertation sociale pour la période 2023-2024 au sein d’un certain nombre de commissions paritaires, sous-commissions paritaires et entreprises ne peut être clôturée qu’en décembre 2023 étant donné que les discussions en vue de parvenir à un accord prennent plus de temps que prévu, ce qui peut compromettre l’octroi éventuel de la prime de pouvoir d’achat ;

- la prime pouvoir d’achat peut 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 avec soin 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 encore restreinte parce que les éditeurs de chèques de prime pouvoir d’achat doivent recevoir les demandes à temps afin de pouvoir les mettre à disposition de manière effective avant le 31 décembre 2023 (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 pouvoir d’achat 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 23 avril 2023 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 2023 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 pouvoir d’achat 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 pouvoir d’achat 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. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van artikel 19*quinquies*, § 5, vijfde lid, 1°, 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’, om de periode waarbinnen de koopkrachtpremie kan worden uitgereikt te verlengen tot 31 maart 2024 (artikel 1, a), van het ontwerp). Daarbij wordt de koopkrachtpremie, in geval van uitreiking ervan na 31 december 2023, gekoppeld aan de periode waarin het recht op de premie ontstaat op grond van de collectieve arbeidsovereenkomst op sectoraal vlak of op ondernemingsvlak, dan wel de individuele overeenkomst (artikel 1, b) van het ontwerp).¹

De inwerkingtreding van het te nemen besluit is voorzien op 31 december 2023 (artikel 2).

RECHTSGROND

4.1. Artikel 1, a), van het ontwerp vindt 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’.

4.2. Artikel 1, b), van het ontwerp heeft geen betrekking op de uitbreiding of beperking van het loonbegrip, maar op de koppeling van het loon, met inbegrip van de koopkrachtpremie, aan een bepaalde periode. Deze bepaling vindt rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen 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”.

VORMVEREISTEN

5. In advies 73.147/1 van 10 maart 2023 heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State aangegeven dat de basisregeling inzake de koopkrachtpremie best “aan een bijkomend onderzoek [wordt] onderworpen, wat de toepasselijkheid van de staatssteunreglementering betreft”.

¹ De regeling inzake de koopkrachtpremie werd uitvoerig besproken in de hiernavolgende adviezen: Adv.RvS 73.003/1 van 10 maart 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 mei 2023 ‘houdende maatregelen inzake het loonoverleg voor de periode 2023-2024’; adv.RvS 73.147/1 van 10 maart 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 april 2023 ‘betreffende de koopkrachtpremie’ en tot het koninklijk besluit van 24 mei 2023 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijd-, eco- of consumptiecheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van de artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen’.

De gemachtigde gaf aan dat de basisregeling niet werd aangemeld bij de Europese Commissie omdat er geen sprake zou zijn van staatssteun. Dat standpunt werd niet nader gemotiveerd,² hoewel de daartoe in het kader van het onderzoek van de basisregeling aangedragen argumenten de afdeling Wetgeving niet volledig wisten te overtuigen. In het bijzonder betoogde de Raad van State:

“Niettegenstaande de door de gemachtigde aangedragen argumenten blijft de vaststelling dat het gevolg van de ontworpen maatregel erin bestaat dat de ondernemingen die daarvoor in aanmerking komen, een premie kunnen toekennen waarop niet het gebruikelijke regime inzake belastingen en socialezekerheidsbijdragen van toepassing is, maar dat ervoor enkel de bijzondere bijdrage van 16,5% geldt die verschuldigd is door de werkgever. Er kan bezwaarlijk worden ontkend dat de ontworpen maatregel in dat opzicht een voordeel uitmaakt.”³

De Raad van State ziet geen nieuwe elementen om nu anders te besluiten.

Bijgevolg moet het voorliggende ontwerp, samen met de basisregeling, alsnog worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’.⁴

ALGEMENE OPMERKING

6. Zoals onder meer blijkt uit de motivering van de spoedeisendheid en bevestigd werd door de gemachtigde, is het niet enkel de bedoeling om te bepalen of de koopkrachtpremie die wordt uitgereikt na 31 december 2023 al dan niet zou worden beschouwd als loon voor de toepassing van de regelgeving inzake de sociale zekerheid, maar ook om de fiscale behandeling ervan en de gevolgen voor de berekening van de loonkostenontwikkeling in de zin van de wet van 26 juli 1996 ‘tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen’ te regelen.

6.1. Artikel 6 van de wet van 24 mei 2023 ‘houdende maatregelen inzake het loonoverleg voor de periode 2023-2024’ luidt als volgt:

“De koopkrachtpremie die overeenkomstig artikel 19^{quinquies}, § 5, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot

² De toelichting van de gemachtigde beperkte zich tot de mededeling dat: “[l]e régime de base en matière de prime pouvoir d’achat n’a pas été notifié étant donné qu’il a été considéré qu’il ne s’agissait pas d’une aide d’État. Le projet d’arrêté royal soumis pour avis n’entend pas modifier l’objectif du régime de base.”

³ Adv.RvS 73.147/1 van 10 maart 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 april 2023 ‘betreffende de koopkrachtpremie’ en tot het koninklijk besluit van 24 mei 2023 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 oktober 2010 tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure voor uitgevers van maaltijd-, eco- of consumptiecheques in een elektronische vorm, tot uitvoering van de artikelen 183 tot 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen’, opmerking 5.

⁴ Aangezien de steunmaatregel nog niet eerder werd aangemeld, kunnen de stellers zich niet beroepen op de uitzondering voor een aanpassing van louter formele of administratieve aard aan bestaande steun overeenkomstig verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 ‘tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie – zie in die zin HvJ 28 oktober 2021, gevoegde zaken C-915/19 tot C-917/19, *Eco Fox e.a.*, ECLI:EU:C:2021:887, punt 51.

herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders wordt toegekend, is tot een bedrag van 750 euro vrijgesteld van inkomstenbelastingen.

De werknemer kan binnen de drie maanden na de vervaldatum van de koopkrachtpremie bij de uitgever ervan een eenmalige aanvraag doen tot reactivering van de premie. De gereactiveerde koopkrachtpremie heeft een geldigheidsduur van drie maanden. Aan de voorwaarden voor de vrijstelling van inkomstenbelastingen van de koopkrachtpremie blijft in dat geval voldaan.

Het in het eerste lid vermelde bedrag wordt niet geïndexeerd overeenkomstig artikel 178 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.”

Artikel 7 van dezelfde wet luidt als volgt:

“De koopkrachtpremie bedoeld in artikel 6 evenals de bijzondere bijdrage die bij toepassing van artikel 38, § 3 unvicijs, 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 inkomstenbelasting 1992.”

6.2. Hoewel een verwijzing in beginsel zo moet worden gelezen “dat de tekst waarnaar verwezen wordt, van toepassing is, rekening houdend met de eventuele wijzigingen ervan”,⁵ geldt dat beginsel 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:⁶

“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 24 mei 2023 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.

⁵ 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).

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

6.3. Gevraagd naar de fiscaalrechtelijke gevolgen van het ontwerp in het licht van het bovenstaande, erkende de gemachtigde de grenzen van de statische verwijzing:

“Teneinde te kunnen rekening houden met de wijzigingen in sociale zaken, zal de fiscale wetgeving moeten worden aangepast om aldus te kunnen rekening houden met de sociale voorwaarden zoals ze werden gewijzigd bij dit koninklijk besluit. In fiscale zaken moet immers een verwijzing naar een lagere rechtsnorm, *i.c.* een koninklijk besluit, worden beschouwd als een “statische verwijzing”, wat maakt dat elke aanpassing via voornoemde lagere rechtsnorm *in fiscalibus* enkel kan doorwerken via een aanpassing van de fiscale wet.

De nodige stappen zullen gezet worden om de fiscale wetgeving aan te passen, maar dit is pas mogelijk in die mate dat het onderhavige koninklijk besluit is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.”

6.4. Bijgevolg zal een bijkomend initiatief in die zin moeten worden genomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

7. Gevraagd hoe de zinsnede “de beslissing tot toekenning en het ontstaan van het recht op de koopkrachtpremie moeten zich situeren vóór 1 januari 2024 en opgenomen zijn in een overeenkomst zoals bedoeld in het tweede lid, afgesloten uiterlijk op 31 december 2023” dient te worden begrepen, antwoordde de gemachtigde:

“La CCT doit être conclue et signée avant le 1^{er} janvier 2024, mais elle ne doit pas être déposée au greffe du SPF Emploi, Travail, et Concertation sociale avant cette date.”

De Raad van State neemt akte van die uitleg.

*

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 par les circonstances suivantes :

« - la concertation sociale pour la période 2023-2024 au sein d'un certain nombre de commissions paritaires, sous-commissions paritaires et entreprises ne peut être clôturée qu'en décembre 2023 étant donné que les discussions en vue de parvenir à un accord prennent plus de temps que prévu, ce qui peut compromettre l'octroi éventuel de la prime de pouvoir d'achat ;

- la prime pouvoir d'achat peut 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 avec soin 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 encore restreinte parce que les éditeurs de chèques de prime pouvoir d'achat doivent recevoir les demandes à temps afin de pouvoir les mettre à disposition de manière effective avant le 31 décembre 2023 (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 pouvoir d'achat 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 23 avril 2023 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 2023 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 pouvoir d'achat 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 pouvoir d'achat 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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 19^{quinq}uies, § 5, alinéa 5, 1^o, 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', afin de prolonger jusqu'au 31 mars 2024 la période durant laquelle la prime pouvoir d'achat peut être émise (article 1^{er}, a), du projet). Le projet lie la prime pouvoir d'achat, si celle-ci est émise après le 31 décembre 2023, à la période où le droit à la prime est né sur la base de la convention collective de travail au niveau sectoriel ou au niveau de l'entreprise, ou de la convention individuelle (article 1^{er}, b), du projet) ¹.

L'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé est prévue le 31 décembre 2023 (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'article 1^{er}, a), du projet trouve son 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'.

4.2. L'article 1^{er}, b), du projet porte non pas sur l'extension ou la limitation de la notion de rémunération, mais sur la liaison de la rémunération, en ce compris la prime pouvoir d'achat, à une période donnée. Cette disposition trouve son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 14, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1969 et l'article 23, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 juin 1981, qui prévoient que les « cotisations de sécurité sociale sont calculées sur base de la rémunération des travailleurs ».

FORMALITÉS

5. Dans l'avis 73.147/1 du 10 mars 2023, la section de législation du Conseil d'État a indiqué qu'il serait préférable de « soumettre encore le régime » de base relatif à la prime pouvoir d'achat « à un examen supplémentaire en ce qui concerne l'applicabilité de la réglementation en matière d'aides d'État ».

Le délégué a indiqué que le régime de base n'a pas été notifié à la Commission européenne parce qu'il ne s'agirait pas d'une aide d'État. Ce point de vue n'a pas été motivé plus

¹ Le régime en matière de prime pouvoir d'achat a été examiné en détail dans les avis suivants : avis C.E. 73.003/1 du 10 mars 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 24 mai 2023 'portant des mesures en matière de négociation salariale pour la période 2023-2024' ; avis C.E. 73.147/1 du 10 mars 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 avril 2023 'concernant la prime pouvoir d'achat' et l'arrêté royal du 24 mai 2023 'modifiant l'arrêté royal du 12 octobre 2010 fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas, éco-chèques et chèques consommations sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses'.

avant ², bien que les arguments avancés à cet effet dans le cadre de l'examen du régime de base n'aient pas convaincu entièrement la section de législation. Plus particulièrement, le Conseil d'État a soutenu ce qui suit :

« Nonobstant les arguments avancés par le délégué, force est de constater que la mesure en projet a pour effet de permettre aux entreprises entrant en ligne de compte à cette fin d'octroyer une prime qui n'est pas soumise au régime usuel des impôts et cotisations de sécurité sociale, mais uniquement à la cotisation spéciale de 16,5% due par l'employeur. On peut difficilement nier que la mesure en projet constitue un avantage à cet égard » ³.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas de nouveaux éléments permettant d'arriver à une autre conclusion.

Le projet à l'examen, ainsi que le régime de base, devront dès lors encore être notifiés à la Commission européenne, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' ⁴.

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Ainsi qu'il ressort, entre autres, de la motivation de l'urgence, et comme l'a confirmé le délégué, l'intention est non seulement de déterminer si la prime pouvoir d'achat émise après le 31 décembre 2023 serait ou non considérée comme une rémunération pour l'application de la réglementation en matière de sécurité sociale, mais aussi d'en régler le traitement fiscal et les conséquences pour le calcul de l'évolution du coût salarial au sens de la loi du 26 juillet 1996 'relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité'.

6.1. L'article 6 de la loi du 24 mai 2023 'portant des mesures en matière de négociation salariale pour la période 2023-2024' s'énonce comme suit :

« La prime pouvoir d'achat qui est attribuée en application de l'article 19^{quinquies}, § 5, 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 à concurrence d'un montant de 750 euros.

Le travailleur peut introduire, dans les trois mois suivant l'échéance de la prime pouvoir d'achat, une demande unique auprès de l'éditeur pour réactiver la prime. La prime

² Dans ses explications, le délégué s'est limité à affirmer que : « [l]e régime de base en matière de prime pouvoir d'achat n'a pas été notifié étant donné qu'il a été considéré qu'il ne s'agissait pas d'une aide d'État. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis n'entend pas modifier l'objectif du régime de base ».

³ Avis C.E. 73.147/1 du 10 mars 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 avril 2023 'concernant la prime pouvoir d'achat' et l'arrêté royal du 24 mai 2023 'modifiant l'arrêté royal du 12 octobre 2010 fixant les conditions d'agrément et la procédure d'agrément pour les éditeurs des titres-repas, éco-chèques et chèques consommations sous forme électronique, exécutant les articles 183 à 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses', observation 5.

⁴ La mesure d'aide n'ayant pas encore été notifiée précédemment, les auteurs ne peuvent pas invoquer l'exception pour modification de nature purement formelle ou administrative d'une aide existante conformément au règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 'portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne', tel que l'a interprété la Cour de justice – voir en ce sens C.J.U.E., 28 octobre 2021, affaires jointes C-915/19 à C-917/19, *Eco Fox e.a.*, ECLI:EU:C:2021:887, point 51.

pouvoir d'achat réactivée a une durée de validité de trois mois. Dans ce cas, les conditions pour l'exonération d'impôts sur les revenus de la prime pouvoir d'achat restent remplies.

Le montant mentionné à l'alinéa 1^{er}, n'est pas indexé conformément à l'article 178 du Code des impôts sur les revenus 1992 ».

L'article 7 de la même loi s'énonce comme suit :

« La prime pouvoir d'achat visée à l'article 6 ainsi que la cotisation spéciale due sur le montant de cette prime en application de l'article 38, § 3^{unvicies}, 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 ».

6.2. Bien qu'une référence doive en principe être comprise dans le sens où « l'acte auquel il est fait référence s'applique en tenant compte de ses modifications éventuelles »⁵, 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 que⁶ :

« 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 ».

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 24 mai 2023 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.

6.3. Interrogé à propos des conséquences fiscales du projet à la lumière de ce qui précède, le délégué a reconnu les limites de la référence statique :

« Teneinde te kunnen rekening houden met de wijzigingen in sociale zaken, zal de fiscale wetgeving moeten worden aangepast om aldus te kunnen rekening houden met de sociale voorwaarden zoals ze werden gewijzigd bij dit koninklijk besluit. In fiscale zaken moet immers een verwijzing naar een lagere rechtsnorm, i.c. een koninklijk besluit, worden

⁵ 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).

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

beschouwd als een “statische verwijzing”, wat maakt dat elke aanpassing via voornoemde lagere rechtsnorm *in fiscalibus* enkel kan doorwerken via een aanpassing van de fiscale wet.

De nodige stappen zullen gezet worden om de fiscale wetgeving aan te passen, maar dit is pas mogelijk in die mate dat het onderhavige koninklijk besluit is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad ».

6.4. Il faudra par conséquent prendre une initiative supplémentaire en ce sens.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

7. À la question de savoir comment il faut comprendre le segment de phrase « la décision d’octroyer et de faire naître le droit à la prime pouvoir d’achat doivent [lire : doit] avoir lieu avant le 1^{er} janvier 2024 et doivent [lire : doit] faire l’objet d’une convention telle que visée à l’alinéa 2, conclue au plus tard le 31 décembre 2023 », le délégué a répondu :

« La CCT doit être conclue et signée avant le 1^{er} janvier 2024, mais elle ne doit pas être déposée au greffe du SPF Emploi, Travail, et Concertation sociale avant cette date ».

Le Conseil d’État prend acte de cette explication.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC