



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.004/16
van 25 september 2025

avis 78.004/16
du 25 septembre 2025

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake sociale zaken'

un avant-projet de loi
'modifiant diverses
dispositions en matière
sociale'

Op 16 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 18 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 september 2025.

*

Le 16 juillet 2025, 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, prorogé de plein droit jusqu’au 2 septembre 2025^{**}, sur un avant-projet de loi ‘modifiant diverses dispositions en matière sociale’.

L’avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 18 septembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 25 septembre 2025.

*

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

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt vooreerst tot de aanpassing van diverse bepalingen aan de NACEBEL 2025-nomenclatuur. Het wijzigt daartoe de wet van 16 november 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken’, de programmawet van 27 december 2021 en de wet van 20 november 2022 ‘houdende maatregelen aangaande de personeelsschaarste in de zorgsector’ (artikelen 2 tot 6 van het voorontwerp).

Daarnaast strekt het voorontwerp tot wijziging van de berekeningsbasis van de structurele en doelgroepvermindering van de werkgeversbijdragen, bepaald in de programmawet (I) van 24 december 2002, zodat bij de berekening van het maximale verminderingsbedrag geen rekening wordt gehouden met het vakantiegeld bedoeld in artikel 67*bis*, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 1967 ‘tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers’ (artikel 7).

De aan te nemen wet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2025 (artikel 8).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3.1. Artikel 3, a), van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 147/1, § 1, van de programmawet van 27 december 2021. Die bepaling regelt het bedrag van de trimestriële responsabiliseringsbijdrage verschuldigd door werkgevers wiens hoofdactiviteit de “uitzendbureaus” betreft. Voortaan zal worden verwezen naar “activiteiten van uitzendbureaus en andere diensten in verband met personeelsvoorziening”. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het niet de bedoeling is om inhoudelijke wijzigingen aan het toepassingsgebied van de betreffende bepaling aan te brengen.

Uit de conversietabel blijkt niettemin dat de NACEBEL-categorie “activiteiten van uitzendbureaus en andere diensten in verband met personeelsvoorziening” (78.200) een combinatie is van de thans geldende categorieën “uitzendbureaus” (78.200) en “andere vormen van arbeidsbemiddeling” (78.300). Dat lijkt te betekenen dat het toepassingsgebied van artikel 147/1

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

van de programmawet van 27 december 2021 toch wordt uitgebreid. De gemachtigde verschaftte daarover de volgende toelichting:

“Er is een onderzoek gedaan van de bestaande wetgevingen waarin de NACE-codes worden gebruikt. Hierbij is er gezocht naar praktische oplossingen om ervoor te zorgen dat het toepassingsgebied niet gewijzigd wordt door de aanpassing van de NACE-codes. Inhoudelijk werd er dus niets veranderd aan de verschillende wetgevingen.

Voor zover oude NACE-codes in de nomenclatuur worden vervangen door nieuwe codes, maar het toepassingsgebied van de codes hetzelfde blijft, stelde zich geen probleem. In dat geval is de oude code in de wetgeving gewoon vervangen door de nieuwe code.

Indien het toepassingsgebied van een nieuwe code kleiner was dan dat van de oude code, zijn er naast de nieuwe code ook andere codes toegevoegd om zo het toepassingsgebied van de wetgeving ongewijzigd te behouden.

Indien het nieuwe toepassingsgebied van de code groter geweest zou zijn dan het oude, zouden er in de wetgeving bepaalde delen van de nieuwe code uitgesloten moeten worden op basis van een omschrijving.

En ce qui concerne l'article 3 spécifiquement, le nouveau code 'Activités d'agence de travail temporaire et autre mise à disposition de ressources humaines' est effectivement plus large. L'article 147/1 introduit un mode de calcul qui peut éventuellement, mais pas nécessairement, être plus avantageux pour ceux qui tombent sous l'article. Des calculs ont été effectués lors de la rédaction de la nouvelle législation et il apparaît que dans la pratique il n'y a pas de différence pour les employeurs relevant de la catégorie 'Autre mise à disposition de ressources humaines'.”

De Raad van State beschikt niet over de feitelijke gegevens om te verifiëren of de uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 147/1, § 1, van de programmawet van 27 december 2021 in de praktijk daadwerkelijk geen gevolgen heeft voor de betrokken werkgevers. Met het oog op de rechtszekerheid wordt de uitleg van de gemachtigde alleszins het best opgenomen in de memorie van toelichting.

3.2. Artikel 3, b), van het voorontwerp strekt tot opheffing van artikel 147/1, § 2, van de programmawet van 27 december 2021. Die bepaling regelt het bedrag van de trimestriële responsabiliseringsbijdrage verschuldigd door werkgevers wiens hoofdactiviteit de “algemene reiniging van gebouwen” betreft. Volgens de memorie van toelichting zou deze paragraaf zonder voorwerp zijn geworden, vermits er nu een afzonderlijke NACEBEL-categorie voor de “huishoudelijke persoonlijke dienstverlening” bestaat, waardoor deze activiteit niet langer wordt ondergebracht onder de ruimere categorie met omschrijving “algemene reiniging van gebouwen”.

Uit de conversietabel blijkt dat van de thans geldende NACEBEL-categorie “algemene reiniging van gebouwen” (81.210) een categorie “huishoudelijke persoonlijke dienstverlening” (96.910) wordt afgesplitst. Het bestaan van die afzonderlijke code neemt echter niet weg dat de werkgevers die als hoofdactiviteit voorzien in “huishoudelijke persoonlijke dienstverlening”, maar evengoed de werkgevers die als hoofdactiviteit voorzien in “algemene reiniging van gebouwen”, en die thans beide nog onder de regeling van artikel 147/1, § 2, van de voormelde programmawet vallen, ten gevolge van de opheffing van die bepaling niet langer onder die regeling vallen.

De stellers van het voorontwerp dienen na te gaan of een en ander overeenstemt met hun bedoeling om het toepassingsgebied van de te wijzigen bepalingen onverlet te laten.

4. Dezelfde opmerkingen gelden, *mutatis mutandis*, ten aanzien van de artikelen 4 en 5 van het voorontwerp.

Artikel 8

5.1. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.² Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.³

De aan te nemen wet heeft uitwerking vanaf 1 januari 2025. Daarvoor wordt in de memorie van toelichting geen verantwoording gegeven. De redenen waarom de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, moeten bijgevolg nog worden aangevuld. Dat geldt des te meer in het licht van het volgende.

5.2. Artikel 8 van het voorontwerp heeft tot gevolg dat het toepassingsgebied van de artikelen 147/1, 147/2 en 147/3 van de programmawet van 27 december 2021 retroactief wordt gewijzigd. Voor wat betreft de werkgevers wier activiteit thans onder de categorie “andere vormen van arbeidsbemiddeling” valt, heeft die maatregel een gunstig effect. Voor de werkgevers wier activiteit thans onder de categorie “algemene reiniging van gebouwen” valt, lijken die bepalingen echter (minstens gedeeltelijk) een ongunstig effect te hebben.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

5.3.1. Artikel 8 van het voorontwerp heeft ook tot gevolg dat terugwerkende kracht wordt verleend aan de gewijzigde berekeningsbasis voor de structurele vermindering en de doelgroepvermindering van de werkgeversbijdrage, vastgesteld in artikel 326 van de programmawet van 24 december 2002. Die berekening gaat uit van een drempel die het verminderingsbedrag niet kan overschrijden. Bij het bepalen daarvan zal met terugwerkende kracht geen rekening worden gehouden met het vakantiegeld bedoeld in artikel 67*bis*, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 1967.

In advies 77.904/1/V van 31 juli 2025 heeft de afdeling Wetgeving zich als volgt uitgesproken over een regeling die ertoe leidt dat het vakantiegeld bedoeld in artikel 67*bis*, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 1967 niet in aanmerking wordt genomen bij bepaalde berekeningen:

“4.3. Wat de artikelen 2 en 3 betreft, gaat de gemachtigde uit van het standpunt dat er geen daadwerkelijke retroactiviteit is, aangezien de berekening pas op het einde van het jaar plaatsvindt. Indien de retroactiviteit niet nodig is, dient er in ieder geval van te worden afgezien. Daarbij komt dat er, in het geval wel sprake is van terugwerkende kracht, ten aanzien van de betrokken personen verkregen situaties inzake de werkbonus en de bijdrageverminderingen worden aangetast.

4.4. Aan de gemachtigde werd gevraagd om meer uitleg te verschaffen over de luidens zijn toelichtingen reeds bestaande administratieve praktijk met betrekking tot de RSZ-afrekening op basis van artikel 23 van de wet van 27 juni 1969, waarvoor artikel 1 van het te nemen besluit met terugwerkende kracht in werking zou treden. De gemachtigde antwoordde hierop als volgt:

‘De algemene regel van artikel 23 van de wet van 27 juni 1969 is :

‘Art. 23. § 1. De bijdrage van de werknemer wordt door de werkgever bij iedere betaling van het loon ingehouden. Deze is aan de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid die bijdrage verschuldigd, samen met de zijne.’

Het bedrag aan enkel vakantiegeld kan zo aangegeven worden op het moment dat het wordt uitbetaald, en niet op het moment dat die vakantiedagen zouden worden opgenomen. Als de RSZ pas de bijdragen zou innen op het moment dat de bediende zijn overgedragen vakantiedagen effectief opneemt, is het vakantiegeld al uitbetaald, waardoor een inhouding van de werknemersbijdragen niet meer mogelijk is. Ook kan de bediende ondertussen van werkgever veranderd zijn, waardoor de RSZ een invordering zou moeten doen bij zijn vorige werkgever.’

Met dit antwoord kan niet worden ingestemd. Artikel 23 van de wet van 27 juni 1969 bepaalt wanneer de werknemersbijdrage dient te worden ingehouden van het loon en doorgestort aan de RSZ, maar bepaalt niet hoe deze bijdrage dient te worden berekend of wat voor deze berekening als ‘loon’ dient te worden beschouwd. Het is precies deze ontworpen regeling die dat beoogt en die zo het betreffende vakantiegeld bijdrageplichtig maakt.

Voor de terugwerkende kracht waarin het ontwerp voorziet, zou een verantwoording moeten kunnen worden geboden die verder reikt dan een loutere verwijzing naar het tijdstip vanaf wanneer de betrokken bijdragen effectief door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid worden geïnd. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke decretale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen,

in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de Koning in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

Het feit dat artikel 67*bis* van het koninklijk besluit van 30 maart 1967 reeds in werking is getreden, biedt evenmin een afdoende grondslag om aan het te nemen besluit retroactieve werking toe te kennen.”⁴

5.3.2. Gevraagd of voor de nu voorliggende regeling een verantwoording voor de terugwerkende kracht bestaat, antwoordde de gemachtigde:

“Dit artikel treedt retroactief in werking, maar aangezien de berekening pas op het einde van elk jaar gebeurt met de afrekening van het vakantiegeld, is er in de praktijk geen sprake van retroactiviteit.”

6. Rekening houdend met wat voorafgaat, en tenzij in de memorie van toelichting een afdoende verantwoording kan worden gegeven waarom de retroactiviteit van de aan te nemen wet onontbeerlijk is voor een doelstelling van algemeen belang, moet van de terugwerkende kracht worden afgezien.

*

⁴ Adv.RvS 77.904/1/V van 31 juli 2025 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 19 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, van artikel 1 van het koninklijk besluit van 17 januari 2000 tot uitvoering van artikel 2 van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus aan werknemers met lage lonen en van andere verminderingen van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid, en van artikel 2 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’.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a tout d'abord pour objet d'adapter diverses dispositions à la nomenclature NACEBEL 2025. Il modifie à cet effet la loi du 16 novembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière sociale', la loi-programme du 27 décembre 2021 et la loi du 20 novembre 2022 'portant des mesures concernant la pénurie de personnel dans le secteur des soins' (articles 2 à 6 de l'avant-projet).

Ensuite, l'avant-projet entend modifier la base de calcul de la réduction structurelle et de la réduction groupe-cible des cotisations patronales, fixée dans la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, de sorte que lors du calcul du montant maximal de la réduction, il ne soit pas tenu compte du pécule de vacances visé à l'article 67*bis*, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 mars 1967 'déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés' (article 7).

La loi dont l'adoption est envisagée produit ses effets le 1^{er} janvier 2025 (article 8).

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

3.1. L'article 3, a), de l'avant-projet modifie l'article 147/1, § 1^{er}, de la loi-programme du 27 décembre 2021. Cette disposition règle le montant de la cotisation de responsabilisation trimestrielle due par les employeurs dont l'activité principale est « activités des agences de travail temporaire ». Dorénavant, l'on visera les « activités d'agence de travail temporaire et autre mise à disposition de ressources humaines ». Il ressort de l'exposé des motifs que l'intention n'est pas d'apporter des modifications au champ d'application de la disposition concernée sur le fond.

Il ressort néanmoins du tableau de conversion que la catégorie NACEBEL « activités d'agence de travail temporaire et autre mise à disposition de ressources humaines » (78.200) est une combinaison des catégories « activités des agences de travail temporaire » (78.200) et « autre mise à disposition de ressources humaines » (78.300) actuellement en vigueur. Cela semble signifier que le champ d'application de l'article 147/1 de la loi-programme du 27 décembre 2021 est quand même élargi. À ce sujet, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« Er is een onderzoek gedaan van de bestaande wetgevingen waarin de NACE-codes worden gebruikt. Hierbij is er gezocht naar praktische oplossingen om ervoor te zorgen dat

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

het toepassingsgebied niet gewijzigd wordt door de aanpassing van de NACE-codes. Inhoudelijk werd er dus niets veranderd aan de verschillende wetgevingen.

Voor zover oude NACE-codes in de nomenclatuur worden vervangen door nieuwe codes, maar het toepassingsgebied van de codes hetzelfde blijft, stelde zich geen probleem. In dat geval is de oude code in de wetgeving gewoon vervangen door de nieuwe code.

Indien het toepassingsgebied van een nieuwe code kleiner was dan dat van de oude code, zijn er naast de nieuwe code ook andere codes toegevoegd om zo het toepassingsgebied van de wetgeving ongewijzigd te behouden.

Indien het nieuwe toepassingsgebied van de code groter geweest zou zijn dan het oude, zouden er in de wetgeving bepaalde delen van de nieuwe code uitgesloten moeten worden op basis van een omschrijving.

En ce qui concerne l'article 3 spécifiquement, le nouveau code 'Activités d'agence de travail temporaire et autre mise à disposition de ressources humaines' est effectivement plus large. L'article 147/1 introduit un mode de calcul qui peut éventuellement, mais pas nécessairement, être plus avantageux pour ceux qui tombent sous l'article. Des calculs ont été effectués lors de la rédaction de la nouvelle législation et il apparaît que dans la pratique il n'y a pas de différence pour les employeurs relevant de la catégorie 'Autre mise à disposition de ressources humaines' ».

Le Conseil d'État ne dispose pas des éléments de fait lui permettant de vérifier si l'élargissement du champ d'application de l'article 147/1, § 1^{er}, de la loi-programme du 27 décembre 2021 n'aura effectivement pas d'incidence pour les employeurs concernés dans la pratique. Dans un souci de sécurité juridique, il serait en tout cas préférable d'intégrer les explications du délégué dans l'exposé des motifs.

3.2. L'article 3, b), de l'avant-projet abroge l'article 147/1, § 2, de la loi-programme du 27 décembre 2021. Cette disposition règle le montant de la cotisation de responsabilisation trimestrielle due par les employeurs dont l'activité principale est le « nettoyage courant des bâtiments ». Selon l'exposé des motifs, ce paragraphe serait devenu sans objet, dès lors qu'il existe désormais une catégorie NACEBEL distincte pour les « activités d'offre de services domestiques aux personnes », ce qui permet de ne plus regrouper cette activité sous la catégorie plus large correspondant à la description « nettoyage courant des bâtiments ».

Il ressort du tableau de conversion qu'une catégorie « activités d'offre de services domestiques aux personnes » (96.910) est scindée de la catégorie NACEBEL « nettoyage courant des bâtiments » (81.210) actuellement en vigueur. L'existence de ce code distinct n'empêche toutefois pas que les employeurs dont l'activité principale est « activités d'offre de services domestiques aux personnes » mais aussi les employeurs dont l'activité principale est « nettoyage courant des bâtiments », et qui relèvent actuellement tous deux du régime de l'article 147/1, § 2, de la loi-programme précitée, ne relèvent plus de ce régime à la suite de l'abrogation de cette disposition.

Les auteurs de l'avant-projet vérifieront si cela correspond à leur intention de laisser inchangé le champ d'application des dispositions à modifier.

4. Les mêmes observations valent, moyennant les adaptations nécessaires, pour les articles 4 et 5 de l'avant-projet.

Article 8

5.1. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général². S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous³.

La loi à adopter produit ses effets le 1^{er} janvier 2025. L'exposé des motifs ne donne aucune justification à cet égard. Les motifs pour lesquels la rétroactivité est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général doivent donc encore être complétés. Cette observation s'impose d'autant plus au regard de ce qui suit.

5.2. L'article 8 de l'avant-projet emporte que le champ d'application des articles 147/1, 147/2 et 147/3 de la loi-programme du 27 décembre 2021 est modifié avec effet rétroactif. En ce qui concerne les employeurs dont l'activité relève actuellement de la catégorie « autre mise à disposition de ressources humaines », cette mesure a un effet positif. Pour les employeurs dont l'activité relève aujourd'hui de la catégorie « nettoyage courant des bâtiments », ces dispositions semblent (du moins en partie) avoir un effet défavorable.

5.3.1. L'article 8 de l'avant-projet emporte également qu'un effet rétroactif est conféré à la base de calcul modifiée pour la réduction structurelle et la réduction groupe-cible des cotisations patronales, fixée à l'article 326 de la loi-programme du 24 décembre 2002. Ce calcul se fonde sur un seuil que le montant de la réduction ne peut pas dépasser. Dans ce cadre, il ne sera plus tenu compte, avec effet rétroactif, du pécule de vacances visé à l'article 67*bis*, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 mars 1967.

Dans son avis 77.904/1/V du 31 juillet 2005, la section de législation s'est exprimée comme suit à propos d'un régime impliquant que le pécule de vacances visé à l'article 67*bis*, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 mars 1967 n'est pas pris en compte pour certains calculs :

« 4.3. En ce qui concerne les articles 2 et 3, le délégué considère qu'il n'y a pas de rétroactivité effective, dès lors que le calcul n'intervient qu'à la fin de l'année. Si la rétroactivité n'est pas nécessaire, il convient en tout cas d'y renoncer. Par ailleurs, s'il y a

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2 ; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.16.2 ; C.C., 19 juillet 2018, n° 100/2018, B.13 ; C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021, B.6 ; C.C., 23 juin 2022, n° 85/2022, B.10.2.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par ex. : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

bel et bien rétroactivité, il est porté atteinte, à l'égard des personnes concernées, à des situations acquises en matière de bonus à l'emploi et de réductions de cotisations.

4.4. Il a été demandé au délégué de fournir davantage de précisions concernant la pratique administrative qui existe déjà, selon ses explications, en matière de décompte ONSS en vertu de l'article 23 de la loi du 27 juin 1969, pour laquelle l'article 1^{er} de l'arrêté envisagé entrerait en vigueur avec effet rétroactif. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

‘De algemene regel van artikel 23 van de wet van 27 juni 1969 is :

‘Art. 23. § 1. De bijdrage van de werknemer wordt door de werkgever bij iedere betaling van het loon ingehouden. Deze is aan de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid die bijdrage verschuldigd, samen met de zijne.’

Het bedrag aan enkel vakantiegeld kan zo aangegeven worden op het moment dat het wordt uitbetaald, en niet op het moment dat die vakantiedagen zouden worden opgenomen. Als de RSZ pas de bijdragen zou innen op het moment dat de bediende zijn overgedragen vakantiedagen effectief opneemt, is het vakantiegeld al uitbetaald, waardoor een inhouding van de werknemersbijdragen niet meer mogelijk is. Ook kan de bediende ondertussen van werkgever veranderd zijn, waardoor de RSZ een invordering zou moeten doen bij zijn vorige werkgever’.

Cette réponse ne peut être accueillie. L'article 23 de la loi du 27 juin 1969 détermine quand la cotisation du travailleur doit être retenue sur le salaire et versée à l'ONSS, mais ne précise pas comment cette cotisation doit être calculée ni ce qu'il faut considérer comme 'salaire' pour ce calcul. C'est précisément le but du présent dispositif en projet, lequel soumet ainsi le pécule de vacances concerné à l'obligation de cotisations.

Pour justifier la rétroactivité prévue par le projet, on ne pourrait se limiter à faire simplement référence au moment à partir duquel les cotisations concernées sont effectivement perçues par l'Office national de sécurité sociale. La section de législation du Conseil d'État a indiqué maintes fois par le passé que le procédé consistant à instaurer immédiatement une mesure, sans attendre l'adoption de la base décrétole ou réglementaire nécessaire, et à conférer ensuite à celle-ci, une fois adoptée, un effet rétroactif pour le temps nécessaire à couvrir de la pratique déjà courante, ne peut pas, en principe, être admis. Il doit être proscrit, en premier lieu, parce que le procédé déroge aux règles normales qui régissent l'adoption de dispositions réglementaires et que ces règles risquent ainsi d'être vidées de leur substance, en deuxième lieu, parce qu'il restreint concrètement dans certains cas le pouvoir de décision du Roi, en troisième lieu, parce que le contenu de la nouvelle réglementation communiquée n'est pas publié conformément à l'article 190 de la Constitution et, enfin, parce que le procédé suivi est source d'insécurité juridique pour les destinataires des normes concernées.

Le fait que l'article 67*bis* de l'arrêté royal du 30 mars 1967 est déjà entré en vigueur ne procure pas non plus de fondement adéquat pour conférer à l'arrêté envisagé un effet rétroactif »⁴.

⁴ Avis C.E. 77.904/1/V du 31 juillet 2025 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 19 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, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 17 janvier 2000 pris en exécution de l'article 2 de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l'emploi aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et d'autres réductions des cotisations personnelles de sécurité sociale, et l'article 2 de 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’.

5.3.2. À la question de savoir s'il existe une justification pour la rétroactivité du régime présentement à l'examen, le délégué a répondu :

« Dit artikel treedt retroactief in werking, maar aangezien de berekening pas op het einde van elk jaar gebeurt met de afrekening van het vakantiegeld, is er in de praktijk geen sprake van retroactiviteit ».

6. Compte tenu de ce qui précède, et à moins que l'exposé des motifs puisse fournir une justification adéquate démontrant en quoi la rétroactivité de la loi à adopter est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, il convient de renoncer à la rétroactivité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS