



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.028/1/V
van 29 augustus 2025

avis 78.028/1/V
du 29 août 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 38, § 1, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid der werknemers en tot wijziging van artikel 3 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 exécution de l'article 38, § 1, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés et modifiant l'article 3 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'

Op 18 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 4 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 38, § 1, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid der werknemers en tot wijziging van artikel 3 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 vakantiekamer onderzocht op 26 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en David D’HOOGHE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 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 verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

Le 18 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 4 septembre 2025 **, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 38, § 1, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés et modifiant l'article 3 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'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 26 août 2025. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et David D'HOOGHE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 août 2025.

*

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. De artikelen 1 en 2 van het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekken tot de uitvoering van artikel 38, § 1, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’. Artikel 1 van het ontwerp definieert wat moet worden begrepen onder het begrip “basisloon”. Artikel 2 legt het grensbedrag vast.

Artikel 3 strekt tot de wijziging van artikel 3 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’, en bepaalt dat indien het basisloon hoger is dan het grensbedrag, het basisloon wordt gelijkgesteld aan het grensbedrag.

Overeenkomstig artikel 4 treedt het te nemen besluit in werking op (lees: heeft het uitwerking met ingang van) 1 juli 2025.

RECHTSGROND

3. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 38, § 1, derde lid, van de wet van 29 juni 1981, zoals ingevoegd bij artikel 81 van de programmawet van 18 juli 2025, op grond waarvan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad bepaalt wat wordt begrepen onder het begrip “basisloon” en het grensbedrag vastlegt.

De rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp wordt geboden door artikel 331, vijfde en zesde lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002, dat de Koning machtigt om verscheidene componenten te bepalen van de structurele vermindering van de socialezekerheidsbijdragen. In de aanhef wordt ook melding gemaakt van artikel 332 van de programmawet (I) van 24 december 2002, maar de gemachtigde bevestigde dat die wetsbepaling niet relevant is als rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De wetshistoriek van het in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 38, § 1, derde lid, van de wet van 29 juni 1981 moet worden aangevuld.

5. Gelet op wat is uiteengezet in opmerking 3, moet in het tweede lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 332 van de programmawet (I) van 24 december 2002 worden weggelaten.

Artikel 4

6. Overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op (lees: heeft het uitwerking met ingang van) 1 juli 2025.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel 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.

Aangezien het te nemen besluit ten dele voortbouwt op een wetsbepaling die zelf in werking is getreden op 1 juli 2025 en het overigens enkel voordelen inhoudt voor de betrokkenen, rijzen geen bezwaren tegen de uitwerking ervan met terugwerkende kracht.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Les articles 1^{er} et 2 du projet d'arrêté royal soumis pour avis ont pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 38, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés'. L'article 1^{er} du projet définit ce qu'il faut entendre par la notion de « salaire de base ». L'article 2 fixe le montant limite.

L'article 3 vise à modifier l'article 3 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', et dispose que si le salaire de base est plus élevé que le plafond, il est égal à ce plafond.

Conformément à l'article 4, l'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} juillet 2025.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Les articles 1^{er} et 2 du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 38, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 29 juin 1981, inséré par l'article 81 de la loi-programme du 18 juillet 2025, en vertu duquel le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, ce qu'on entend par la notion de « salaire de base » et détermine le montant limite.

L'article 3 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 331, alinéas 5 et 6, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, qui habilite le Roi à déterminer différents composants de la réduction structurelle des cotisations de sécurité sociale. Le préambule fait également mention de l'article 332 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, mais le délégué a confirmé que cette disposition légale n'est pas pertinente en tant que fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. On complètera l'historique de l'article 38, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 29 juin 1981, mentionné au premier alinéa du préambule.

5. Compte tenu de ce qui a été exposé dans l'observation 3, on omettra, au deuxième alinéa du préambule, la référence à l'article 332 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

Article 4

6. Conformément à l'article 4 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} juillet 2025.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir soit lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, soit lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou lorsqu'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. La rétroactivité du dispositif en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Dès lors que l'arrêté envisagé s'appuie partiellement sur une disposition légale qui est elle-même entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2025 et qu'il n'emporte au demeurant que des avantages pour les intéressés, sa mise en œuvre avec effet rétroactif ne soulève pas d'objections.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE