



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.336/1
van 12 april 2022

avis 71.336/1
du 12 avril 2022

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van het koninklijk
besluit nr. 38 van 27 juli 1967
houdende inrichting van het
sociaal statuut der
zelfstandigen, wat betreft de
'startende' zelfstandigen'

un avant-projet de loi
'modifiant l'arrêté royal n° 38
du 27 juillet 1967 organisant le
statut social des travailleurs
indépendants, en ce qui
concerne les indépendants
'starter''

Op 5 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht, binnen een termijn van vijf werkdagen, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, wat betreft de 'startende' zelfstandigen'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Wouter PAS, staatsraad, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 april 2022.

*

Le 5 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, en ce qui concerne les indépendants 'starter'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 7 avril 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Wouter PAS, conseiller d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 avril 2022.

*

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 gemotiveerd als volgt:

“En conséquence des notifications budgétaires d’octobre 2021, le Ministre des Finances et le Ministre des Affaires sociales ont été chargés d’élaborer, en collaboration avec le Ministre des Indépendants, un tax shift unique (300 millions d’euros sur une base annuelle) en vue d’augmenter la création d’emploi, le pouvoir d’achat des bas et moyens salaires et de réduire le piège de la promotion.

Concrètement, cette réforme prévoit de réduire la cotisation sociale spéciale de sécurité sociale (CSSS) (applicable aux salariés et aux fonctionnaires et, dans certains cas, également aux indépendants) et les cotisations sociales pour les indépendants (payées uniquement par les travailleurs indépendants). La répartition entre la CCSS et le bonus à l’emploi sera établie à 2/3 et 1/3 respectivement.

Le tax shift s’appliquera à partir du 1^{er} avril 2022, lorsque le salaire minimum (IPA) augmentera.

En exécution de cette notification, la partie du tax-shift pour les salariés à déjà été exécutée par la loi du 28 mars 2022 (...) portant réduction de charges sur le travail (...) (M.B. 31.03.2022), avec entrée en vigueur le 1^{er} avril 2022.

Vu que le tax-shift indépendant doit aussi entrer en vigueur le 1^{er} avril 2022 afin de garantir une égalité de traitement entre les deux régimes.

Considérant que de nombreux préparatifs administratifs et informatiques sont encore nécessaires pour appliquer la réduction aux cotisations sociales pour un primo starter, afin que les caisses d’assurances sociales puissent procéder au recouvrement correct des cotisations sociales des primo starter:

- la diffusion d’informations par les caisses d’assurances sociales pour travailleurs indépendants à leurs affiliés concernant la nouvelle réglementation sur la réduction pour les primo starter ;

- l’envoi en temps utile par les caisses d’assurances sociales des avis d’échéance avec les cotisations provisoires correctes.

- les modification[s] au niveau informatique afin d’implémenter cette mesure dans leur processus.”

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

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

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe om, door middel van een wijziging van artikel 12, § 1bis, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 ‘houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’ voor bepaalde startende zelfstandigen een eenmalige vermindering van sociale bijdragen toe te kennen voor het eerste kalenderkwartaal van onderwerping als zelfstandige in hoofdberoep (artikel 2 van het voorontwerp). Het bedrag van de vermindering wordt op dezelfde wijze geïndexeerd als de drempelbedragen waarin wordt voorzien in de betrokken artikelen van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 inzake de bijdrageberekening (artikel 3 van het voorontwerp). Zoals in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt uiteengezet moet het invoeren van de eenmalige bijdragevermindering voor startende zelfstandigen worden begrepen in de context van de *taxshift* die vanaf 1 april 2022 van toepassing is.

Teneinde de vermindering aan inkomsten uit sociale bijdragen die voortvloeit uit de ontworpen maatregel ten aanzien van startende zelfstandigen te compenseren worden de forfaitaire bedragen van de alternatieve financiering voor het stelsel van de zelfstandigen verhoogd. Daartoe worden wijzigingen aangebracht in artikel 119 van de programmawet van 27 december 2021 en artikel 13 van de wet van 18 april 2017 ‘houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid’ (artikelen 4 en 5 van het voorontwerp).

Aan de ontworpen regeling wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 april 2022 en deze is van toepassing vanaf het tweede kwartaal van 2022 op de bijdragen die zijn verschuldigd door startende zelfstandigen die ten vroegste vanaf 1 april 2022 beantwoorden aan de omschrijving van de ontworpen bepaling onder artikel 2 van het voorontwerp (artikel 6 van het voorontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. In het opschrift van het voorontwerp wordt uitsluitend gerefereerd aan de wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967. Op die wijze beperkt het opschrift zich evenwel tot een omschrijving van slechts een deel van de ontworpen regeling, namelijk tot het eigenlijke invoeren van de eenmalige bijdragevermindering voor startende zelfstandigen. In samenhang hiermee worden in het voorontwerp evenwel tevens wijzigingen aangebracht in de wettelijke regeling van de alternatieve financiering van het stelsel van de zelfstandigen. Doordat het opschrift van het ontwerp niet tevens refereert aan het laatstgenoemde aspect van de regeling en aan de daarmee verband houdende wijzigingen van de desbetreffende wetsbepalingen, is het opschrift op dat punt onvolledig. Dit kan worden voorkomen door, in plaats van te opteren voor een onvolledige weergave van de normatieve teksten die met het voorontwerp worden gewijzigd, in het opschrift een autonome omschrijving van de ontworpen maatregel op te nemen, die bijvoorbeeld zou kunnen luiden als volgt:

“Voorontwerp van wet betreffende een eenmalige vermindering van sociale bijdragen voor startende zelfstandigen”.

Artikel 2

5. In het opschrift van hoofdstuk 2 van het voorontwerp, dat onmiddellijk voorafgaat aan artikel 2, wordt het begrip “Primostarter” toegevoegd. In artikel 2 van het voorontwerp, dat in de eenmalige bijdragevermindering voorziet, wordt van dat begrip evenwel geen melding gemaakt. Dit is evenmin het geval in het opschrift van het voorontwerp waarin van “startende zelfstandigen” sprake is. Wel wordt in het ontworpen artikel 13, § 4, van de wet van 18 april 2017 (artikel 5 van het voorontwerp), verwezen naar “de vermindering van de sociale bijdragen primo starters voor het eerste kwartaal van activiteit”.²

Het inschrijven van het begrip “primostarter”, in artikel 12, § 1*bis*, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, is niet noodzakelijk aangezien uit de samenhang van het bestaande artikel 12, § 1*bis*, tweede lid, en de ontworpen aanvulling van dat lid, voldoende duidelijk blijkt welke startende zelfstandigen voor de ontworpen maatregel in aanmerking komen. Het begrip “primostarter” dient evenmin te worden omschreven omdat naar dat begrip zou worden verwezen in andere bepalingen van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, wat niet het geval is.

Gelet op het voorgaande wordt in het opschrift van hoofdstuk 2 van het voorontwerp het best geen melding gemaakt van het begrip “Primostarter”.³

6. In artikel 2 van het voorontwerp wordt beoogd om artikel 12, § 1*bis*, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, aan te vullen zoals die bepaling werd hersteld bij artikel 3 van de wet van 18 februari 2018 ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot de sociale bijdragen van de zelfstandigen’. Duidelijkheidshalve dienen derhalve in de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp de zinsnede “laatst gewijzigd bij wet van 18 februari 2018” te worden vervangen door de zinsnede “hersteld bij de wet van 18 februari 2018”.

Artikel 5

7. Zoals ook wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij het voorontwerp is “de vermindering van de sociale bijdragen primo starters voor het eerste kwartaal van activiteit”, waarvan melding wordt gemaakt aan het einde van het ontworpen artikel 13, § 4, van de wet van 18 april 2017, de vermindering welke zal worden doorgevoerd met toepassing van artikel 12, § 1*bis*, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967, zoals artikel 2 van het voorontwerp die bepaling beoogt aan te vullen. Aangezien in de aldus aan te vullen bepaling het begrip “primostarter” niet zal voorkomen, verdient het duidelijkheidshalve aanbeveling om aan het einde van het ontworpen artikel 13, § 4, van de wet van 18 april 2017 te schrijven “de vermindering van de sociale bijdragen voor startende zelfstandigen voor het eerste kwartaal van activiteit met toepassing van artikel 12, § 1*bis*, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen” in plaats van “de vermindering van de sociale bijdragen primo starters voor het eerste kwartaal van activiteit”.

² Zie wat dat betreft opmerking 7 in dit advies.

³ Dit staat er niet aan in de weg dat bijvoorbeeld in de memorie van toelichting wel melding kan worden gemaakt van het betrokken begrip, zoals nu trouwens het geval is.

Artikel 6

8. Er wordt terugwerkende kracht verleend aan de ontworpen regeling. Men late artikel 6 van het voorontwerp dan ook op een meer gebruikelijke wijze aanvangen met de volgende zin: “Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 april 2022.”

*

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 comme suit :

« En conséquence des notifications budgétaires d'octobre 2021, le Ministre des Finances et le Ministre des Affaires sociales ont été chargés d'élaborer, en collaboration avec le Ministre des Indépendants, un tax shift unique (300 millions d'euros sur une base annuelle) en vue d'augmenter la création d'emploi, le pouvoir d'achat des bas et moyens salaires et de réduire le piège de la promotion.

Concrètement, cette réforme prévoit de réduire la cotisation sociale spéciale de sécurité sociale (CSSS) (applicable aux salariés et aux fonctionnaires et, dans certains cas, également aux indépendants) et les cotisations sociales pour les indépendants (payées uniquement par les travailleurs indépendants). La répartition entre la CCSS et le bonus à l'emploi sera établie à 2/3 et 1/3 respectivement.

Le tax shift s'appliquera à partir du 1^{er} avril 2022, lorsque le salaire minimum (IPA) augmentera.

En exécution de cette notification, la partie du tax-shift pour les salariés à déjà été exécutée par la loi du 28 mars 2022 (...) portant réduction de charges sur le travail (...) (M.B. 31.03.2022), avec entrée en vigueur le 1^{er} avril 2022.

Vu que le tax-shift indépendant doit aussi entrer en vigueur le 1^{er} avril 2022 afin de garantir une égalité de traitement entre les deux régimes.

Considérant que de nombreux préparatifs administratifs et informatiques sont encore nécessaires pour appliquer la réduction aux cotisations sociales pour un primo starter, afin que les caisses d'assurances sociales puissent procéder au recouvrement correct des cotisations sociales des primo starter :

- la diffusion d'informations par les caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants à leurs affiliés concernant la nouvelle réglementation sur la réduction pour les primo starter;
- l'envoi en temps utile par les caisses d'assurances sociales des avis d'échéance avec les cotisations provisoires correctes.
- les modification[s] au niveau informatique afin d'implémenter cette mesure dans leur processus ».

*

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 ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

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

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de prévoir, par la voie d'une modification de l'article 12, 1^{er} *bis*, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants', l'octroi, à certains travailleurs indépendants débutants, d'une réduction unique de cotisations sociales pour le premier trimestre civil d'assujettissement en tant que travailleur indépendant à titre principal (article 2 de l'avant-projet). Le montant de la réduction est indexé de la même manière que les seuils qui sont prévus dans les articles concernés de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 relatifs au calcul des cotisations (article 3 de l'avant-projet). Comme le précise l'exposé des motifs de l'avant-projet, l'instauration de la réduction unique de cotisations pour travailleurs indépendants débutants doit être comprise dans le contexte du *tax shift* qui s'appliquera à partir du 1^{er} avril 2022.

Afin de compenser la diminution des recettes de cotisations sociales résultant de la mesure en projet à l'égard de travailleurs indépendants débutants, les montants forfaitaires du financement alternatif du régime des travailleurs indépendants sont augmentés. À cet effet, des modifications sont apportées à l'article 119 de la loi-programme du 27 décembre 2021 et à l'article 13 de la loi du 18 avril 2017 'portant réforme du financement de la sécurité sociale' (articles 4 et 5 de l'avant-projet).

Le régime en projet produira ses effets le 1^{er} avril 2022 et il s'appliquera à partir du deuxième trimestre de 2022 aux cotisations dues par les travailleurs indépendants débutants qui répondent au plus tôt à partir du 1^{er} avril 2022 à la définition de la disposition en projet figurant à l'article 2 de l'avant-projet (article 6 de l'avant-projet).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. L'intitulé de l'avant-projet fait exclusivement référence à la modification de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967. L'intitulé se limite ainsi toutefois à une définition d'une partie seulement du régime au projet, à savoir à l'instauration proprement dite de la réduction unique de cotisations pour travailleurs indépendants débutants. Concomitamment, l'avant-projet apporte toutefois également des modifications aux règles légales du financement alternatif du régime des travailleurs indépendants. L'intitulé du projet est incomplet sur ce point en ce qu'il ne fait pas non plus référence au dernier aspect cité du régime et aux modifications des dispositions légales concernées y afférentes. Ce problème pourrait être évité si, au lieu d'opter pour une reproduction incomplète des textes normatifs que l'avant-projet modifie, on insérait dans l'intitulé une définition autonome de la mesure en projet, laquelle pourrait par exemple s'énoncer comme suit :

« Avant-projet de loi relative à une réduction unique de cotisations sociales pour travailleurs indépendants débutants ».

Article 2

5. La notion de « Primo starter » est ajoutée dans l'intitulé du chapitre 2 de l'avant-projet, qui précède immédiatement l'article 2. Toutefois, l'article 2 de l'avant-projet, qui prévoit la réduction unique de cotisations, ne fait pas mention de cette notion. Il en va de même dans l'intitulé de l'avant-projet qui fait état de « indépendants 'starter' ». L'article 13, § 4, en projet, de la loi du 18 avril 2017 (article 5 de l'avant-projet) vise cependant « la réduction des cotisations sociales des primo starters pour le premier trimestre de l'activité »².

L'inscription de la notion de « primo starter » à l'article 12, § 1^{er}*bis*, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 n'est pas nécessaire, dès lors qu'il ressort avec suffisamment de clarté de la combinaison de l'article 12, § 1^{er}*bis*, alinéa 2, existant avec l'ajout en projet à cet alinéa quels travailleurs indépendants débutants entrent en ligne de compte pour la mesure en projet. La notion de « primo starter » ne doit pas non plus être définie au motif que d'autres dispositions de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 y feraient référence, ce qui n'est pas le cas.

Compte tenu de ce qui précède, il vaudrait mieux que l'intitulé du chapitre 2 de l'avant-projet ne fasse pas mention de la notion de « Primo starter »³.

6. L'article 2 de l'avant-projet vise à compléter l'article 12, § 1^{er}*bis*, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, telle que cette disposition a été rétablie par l'article 3 de la loi du 18 février 2018 'portant des dispositions diverses en matière de cotisations sociales des travailleurs indépendants'. Dans un souci de clarté, il convient dès lors de remplacer, dans la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet, le segment de phrase « modifié en dernier lieu par la loi du 18 février 2018 » par le segment de phrase « rétabli par la loi du 18 février 2018 ».

Article 5

7. Comme le confirme également l'exposé des motifs de l'avant-projet, « la réduction des cotisations sociales des primo starters pour le premier trimestre de l'activité », mentionnée à la fin de l'article 13, § 4, en projet, de la loi du 18 avril 2017, est la réduction qui sera opérée en application de l'article 12, § 1^{er}*bis*, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967, tel que l'article 2 de l'avant-projet entend compléter cette disposition. Dès lors que la notion de « primo starter » ne figurera pas dans la disposition à compléter, il est recommandé, dans un souci de clarté, d'écrire à la fin de l'article 13, § 4, en projet, de la loi du 18 avril 2017 « la réduction des cotisations sociales des travailleurs indépendants débutants pour le premier trimestre de l'activité en application de l'article 12, § 1^{er}*bis*, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants » au lieu de « la réduction des cotisations sociales des primo starters pour le premier trimestre de l'activité ».

² Voir, à cet égard, l'observation 7 du présent avis.

³ Cette suggestion ne fait pas obstacle à ce que par exemple l'exposé des motifs fasse effectivement mention de la notion concernée, comme tel est d'ailleurs actuellement le cas.

Article 6

8. Un effet rétroactif est conféré au régime en projet. Il serait dès lors plus conforme à l'usage de rédiger le début de l'article 6 de l'avant-projet comme suit : « La présente loi produit ses effets le 1^{er} avril 2022 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME