

Rolnummer 6967
Arrest nr. 152/2019 van 24 oktober 2019

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 66 en 67 van de programmawet van 25 december 2017, ingesteld door de cvba « Engie CC ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 juni 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 juni 2018, heeft de cvba « Engie CC », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Garabedian, advocaat bij het Hof van Cassatie, en Mr. P. Geerebaert, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 66 en 67 van de programmawet van 25 december 2017 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2017).

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Pertry, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 juni 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 juli 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 juli 2019 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

A.1. De cvba « Engie CC » vordert de vernietiging van de artikelen 66 en 67 van de programmawet van 25 december 2017. Zij leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

In een eerste onderdeel klaagt de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen meerdere categorieën van personen die zich in identieke situaties bevinden, verschillend behandelen zonder redelijke verantwoording : (1) enerzijds, de werkgevers van werknemers die na 27 september 2017 maar vóór de bekendmaking van die bepalingen in het *Belgisch Staatsblad*, op 29 december 2017, in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt en, anderzijds, de werkgevers van werknemers die uiterlijk op 27 september 2017 in dat mechanisme zijn gestapt; en (2), enerzijds, de werkgevers van werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties stappen met toepassing van een collectieve arbeidsovereenkomst van bepaalde duur die is afgesloten en neergelegd op de griffie van de Algemene Directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de FOD Werkgelegenheid na 27 september 2017 maar vóór de bekendmaking van de bestreden bepalingen in het *Belgisch Staatsblad*, op 29 december 2017, en, anderzijds, de werkgevers van werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt met toepassing van een collectieve arbeidsovereenkomst van bepaalde duur die is afgesloten vóór 27 september 2017.

In een tweede onderdeel klaagt de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen meerdere categorieën van personen die zich in verschillende situaties bevinden, op dezelfde wijze behandelen : (1) enerzijds, de werkgevers van werknemers die na 27 september 2017 maar vóór de bekendmaking van de wet in het *Belgisch Staatsblad*, op 29 december 2017, in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt en, anderzijds, de werkgevers van werknemers die na de bekendmaking van de wet in het *Belgisch Staatsblad* in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt; en (2), enerzijds, de werkgevers van werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt met toepassing van een collectieve arbeidsovereenkomst van bepaalde duur die is afgesloten en neergelegd op de griffie van de Algemene Directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de FOD Werkgelegenheid na 27 september 2017 maar vóór de bekendmaking van de wet in het *Belgisch Staatsblad* op 29 december 2017, en, anderzijds, de werkgevers van werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt met toepassing van een collectieve arbeidsovereenkomst van bepaalde duur die is afgesloten en neergelegd op de griffie van de Algemene Directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de FOD Werkgelegenheid na de bekendmaking van de wet in het *Belgisch Staatsblad*.

De verzoekende partij doet gelden dat de overgangsmaatregelen die zijn genomen door de wetgever, die de datum van 28 september 2017 in aanmerking heeft genomen, algemeen zijn en gebaseerd op een objectief criterium, maar niet relevant zijn. Volgens haar konden de werkgevers die een collectieve arbeidsovereenkomst hebben afgesloten na 27 september 2017 maar vóór de datum van bekendmaking van de bestreden bepalingen in het *Belgisch Staatsblad*, niet voorzien dat zij een activeringsbijdrage zouden moeten betalen. Hun recht op rechtszekerheid en op inachtneming van het gewettigd vertrouwen zou zijn geschonden. Ten slotte wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet geen enkele reden uiteengezet die de keuze van de datum van 28 september 2017 als scharnierdatum verantwoordt.

A.2. Na de activeringsbijdrage in haar wetgevende en sociaal-economische context te hebben geplaatst en na het niet-retroactieve karakter van de bestreden maatregelen te hebben aangevoerd, doet de Ministerraad gelden dat de wetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt met betrekking tot de keuze van de datum van inwerkingtreding van een wetgeving. Hetzelfde geldt met betrekking tot de overgangsbepalingen. De scharnierdatum van 28 september 2017 is een relevant criterium. Die datum werd immers bewust gekozen door de Regering, zo voert de Ministerraad aan, teneinde alle werkgevers die collectieve arbeidsovereenkomsten hebben afgesloten vóór het regeerakkoord (van 26 juli 2017) of op het punt stonden zulks te doen, de mogelijkheid te bieden om van de betaling van de activeringsbijdrage te worden vrijgesteld. Omgekeerd worden de werkgevers die na die datum een collectieve arbeidsovereenkomst hebben afgesloten, niet vrijgesteld van die betaling.

Op 28 september 2017, zijnde twee maanden na het regeerakkoord, was de beslissing om een activeringsbijdrage in te voeren reeds bekend bij de voorzichtige en bedachtzame werkgevers. Een principieel akkoord met betrekking tot die bijdrage was immers reeds verkregen op 26 juli 2017, op een thematische Ministerraad. Aan die maatregel werd meteen veel ruchtbaarheid gegeven : de dag zelf heeft de minister van Werk een mededeling op zijn website gepubliceerd.

Volgens de Ministerraad kon geen enkele werkgever in september bijgevolg niet weten dat een activeringsbijdrage ging worden ingevoerd. De overgangsmaatregelen strekken ertoe dat het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel in acht wordt genomen. De werkgevers wier werknemers vóór 28 september 2017 van prestaties zijn vrijgesteld, konden immers niet voorzien dat de Regering een activeringsbijdrage ging invoeren, noch dat zij dus extra kosten zouden moeten dragen door hun werknemers van prestaties vrij te stellen. Het zou onredelijk zijn om aan een werknemer die sedert verschillende jaren van prestaties is vrijgesteld, te vragen om het werk te hervatten opdat de werkgever de activeringsbijdrage niet langer hoeft te betalen.

Evenzo maakt de in aanmerking genomen datum van 28 september 2017 voor het neerleggen van de collectieve arbeidsovereenkomsten op de griffie van de FOD Werkgelegenheid het mogelijk rekening te houden met de legitieme verwachtingen van de werkgevers die vóór die datum collectieve arbeidsovereenkomsten hebben afgesloten en neergelegd. Bij het onderhandelen over de collectieve arbeidsovereenkomsten konden die niet vooruitlopen op het feit dat zij een activeringsbijdrage zouden moeten betalen in geval van volledige vrijstelling van prestaties van een werknemer tijdens een kwartaal.

De overgangsmaatregelen hoefden zich daarentegen niet verder uit te strekken dan 28 september 2017, aangezien de werkgevers vanaf juli 2017 niet onwetend konden zijn over het feit dat zij een activeringsbijdrage verschuldigd zouden zijn, en hun gedrag dus konden aanpassen door te vermijden dat een beroep werd gedaan op een systeem van vrijstelling van prestaties. Ook al kenden zij op dat ogenblik niet de exacte berekeningswijze van die bijdrage, toch kenden zij het beginsel ervan, en konden zij hun gedrag bijgevolg aanpassen door te vermijden dat een beroep werd gedaan op het systeem van vrijstelling van prestaties.

De verzoekende partij beweert twee collectieve arbeidsovereenkomsten op 25 september 2017 te hebben afgesloten en die op 28 september 2017 te hebben neergelegd. Op de datum van het afsluiten van de collectieve arbeidsovereenkomsten was zij, volgens de Ministerraad, ongetwijfeld op de hoogte van de toekomstige invoering van een activeringsbijdrage, aangezien de minister van Werk daaromtrent verschillende persmededelingen had gedaan en aan die bijdrage ruim weerklank werd gegeven in de media en bij de representatieve werkgeversorganisaties.

Volgens de Ministerraad wordt dus niet op buitensporige wijze afbreuk gedaan aan het vertrouwensbeginsel.

Allereerst passen de bestreden bepalingen in een ruimer geheel van maatregelen die ertoe strekken oudere werknemers aan het werk te houden. Die vertegenwoordigen immers een belangrijk menselijk potentieel en de bestreden maatregelen waarborgen meer zekerheid voor de oudere werknemers zelf. Bovendien wordt met die maatregelen een budgettair doel nagestreefd, aangezien de sociale zekerheid een verlies lijdt dat wordt vergroot door het feit dat de vrijstellingen van prestaties vaak gepaard gaan met minder hoge bezoldigingen.

Indien het Hof van oordeel zou zijn dat de bestreden bepalingen afbreuk doen aan het vertrouwensbeginsel, dan zou het moeten vaststellen dat die afbreuk niet buitensporig is, zo voert de Ministerraad aan.

De activeringsbijdrage is immers niet verschuldigd voor de werknemers die vóór 28 september 2017 van prestaties werden vrijgesteld of wanneer een collectieve arbeidsovereenkomst met betrekking tot een vrijstelling van prestaties vóór 28 september 2017 op de griffie van de FOD Werkgelegenheid is neergelegd. Zij is niet verschuldigd in geval van een grond voor de wettelijke schorsing van de arbeidsovereenkomst of in geval van vrijstelling van prestaties tijdens de opzeggingsperiode; zij is enkel verschuldigd voor de toekomst en per kwartaal; zij wordt verminderd indien de werknemer opleidingen volgt; zij is niet verschuldigd indien de werknemer een werkzaamheid voor een derde van de tijd hervat.

In uiterst ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat dwingende redenen van algemeen belang verantwoorden dat afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwensbeginsel, om de redenen die hiervoor zijn beschreven.

A.3. De verzoekende partij antwoordt eerst dat zij noch de *ratio legis* van de activeringsbijdrage, noch de retroactiviteit ervan in het geding brengt.

Zij voert daarentegen aan dat het aan de wetgevende macht staat om de datum van inwerkingtreding van een wet te bepalen en dat de Ministerraad zich, teneinde de bekritiseerde overgangsmaatregelen te verantwoorden, dus niet kan baseren op de ruchtbaarheid die op 26 juli 2017 eraan is gegeven, terwijl het Parlement de wet pas op 21 december 2017 heeft aangenomen op basis van een ontwerp dat dateert van 31 oktober 2017. Het is evenwel dat ontwerp dat de essentiële elementen van de maatregel bevat, en met name de berekeningsbasis en het tarief van de bijdrage, de regel voor de vermindering van de bijdrage en de vrijstelling ervan.

Het is tegenstrijdig, zo voert de verzoekende partij aan, dat de Ministerraad voor de niet-toepassing van de activeringsbijdrage op de werkgevers die hun werknemers uiterlijk op 27 september 2017 van prestaties hebben vrijgesteld of die op 27 september 2017 een collectieve arbeidsovereenkomst hebben neergelegd, als verantwoording geeft dat zij niet konden voorzien dat de Regering een activeringsbijdrage ging invoeren, waarbij hij, teneinde de bestreden overgangsmaatregel te verantwoorden, tegelijkertijd aanvoert dat de werkgevers reeds op 26 juli 2017 op de hoogte waren van het bestaan van dat mechanisme.

Aldus worden werkgevers die zich in identieke situaties bevinden, zo herhaalt de verzoekende partij, verschillend behandeld.

Daarenboven bevinden de werkgevers die tussen 28 september 2017 en 29 december 2017 een collectieve arbeidsovereenkomst hebben afgesloten, zich in een situatie die verschilt van die waarin de werkgevers zich bevinden die vóór de bekendmaking van de bestreden bepalingen in het *Belgisch Staatsblad* een collectieve arbeidsovereenkomst hebben afgesloten : die twee categorieën van werkgevers worden evenwel op dezelfde wijze behandeld, zonder dat er ten aanzien van de overgangsmaatregelen een verantwoording bestaat.

Tot besluit en algemener werd de datum van 28 september 2017 niet verantwoord door de indieners van het wetsontwerp en is hij bijgevolg willekeurig, zo voert de verzoekende partij aan.

De verzoekende partij is van mening dat het arrest van het Hof nr. 100/2018 van 19 juli 2018, dat de Ministerraad in zijn memorie aanvoert om de niet-schending van het rechtszekerheidsbeginsel te verantwoorden, te dezen niet relevant is, aangezien de werkgevers, vanaf de inwerkingtreding van de wet van 28 december 2011, namelijk op 1 januari 2012, op de hoogte werden gebracht van de responsabiliseringsbijdrage waarvan sprake was in dat arrest.

Wat betreft het uiterst ondergeschikte argument dat is afgeleid uit de vereiste van ernstige redenen van algemeen belang, voert de verzoekende partij aan dat de Ministerraad verwijst naar de verantwoording van de activeringsbijdrage als dusdanig, maar niet naar die van de overgangsmaatregelen.

A.4. De Ministerraad repliceert dat hij zich verzet tegen de enge visie die de verzoekende partij heeft op de aan de activeringsbijdrage gegeven ruchtbaarheid.

Hij is eveneens van mening dat het arrest van het Hof nr. 86/2015 van 11 juni 2015 niet relevant is, aangezien het in die zaak gaat om een positieve verplichting die aan de verzekeringsondernemingen is opgelegd. Te dezen hebben de werkgevers op wie de activeringsbijdrage betrekking heeft, geen tijd nodig om zich aan te passen.

Ten slotte voegt de Ministerraad eraan toe dat de keuze van de datum van 28 september 2017 het mogelijk maakt om de werkgevers die een vrijstelling van prestaties *in tempore non suspecto* hadden aanvaard, vrij te stellen van de betaling van de activeringsbijdrage, en daarbij niet de werkgevers vrij te stellen die zich hebben gehaast om hun werknemers vrij te stellen van prestaties teneinde aan de betaling van de activeringsbijdrage te proberen te ontsnappen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De artikelen 66 en 67 van de programmawet van 25 december 2017 (hierna : de wet van 25 december 2017), die hoofdstuk 3 (« Activeringsbijdrage ») van titel 3 (« Werk ») vormen, bepalen :

« Art. 66. Artikel 38 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 18 april 2017, wordt aangevuld met een paragraaf 3*septdecies*, luidende :

‘ § 3septdecies. De werkgevers waarop de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités van toepassing is, en de autonome overheidsbedrijven bedoeld in de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven zijn onder de hierna vermelde voorwaarden een bijzondere activeringsbijdrage verschuldigd, die bestemd is voor het Globaal Beheer, voor hun werknemers die geen enkele prestatie leveren tijdens een volledig kwartaal bij dezelfde werkgever, met uitzondering van de wettelijke volledige schorsingen van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst, en in het geval van vrijstelling van prestaties tijdens de periode van opzegging als bedoeld in artikel 37 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

De bijdrage is niet verschuldigd voor de werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties gestapt zijn voor 28 september 2017.

Deze is evenmin verschuldigd voor de werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties stappen in toepassing van een collectieve arbeidsovereenkomst van bepaalde duur afgesloten en neergelegd op de griffie van de Algemene Directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg vóór 28 september 2017, of in het geval van de overheidsbedrijven in toepassing van een regeling afgesloten in het paritair comité in de zin van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven vóór 28 september 2017.

Het percentage van de toepasselijke bijdrage wordt bepaald in functie van de leeftijd van de werknemer op het ogenblik waarop zijn werkgever hem van elke prestatie vrijstelt, en deze wordt als volgt berekend :

- voor de werknemers die van prestaties vrijgesteld zijn vooraleer de leeftijd van 55 jaar te hebben bereikt, bedraagt de bijdrage 20 pct. van het brutokwartaalloon, met een minimum van 300 euro;
- voor de werknemers die van prestaties vrijgesteld zijn na de leeftijd van 55 jaar en vooraleer de leeftijd van 58 jaar te hebben bereikt, bedraagt de bijdrage 18 pct. van het brutokwartaalloon, met een minimum van 300 euro;
- voor de werknemers die van prestaties vrijgesteld zijn na de leeftijd van 58 jaar en vooraleer de leeftijd van 60 jaar te hebben bereikt, bedraagt de bijdrage 16 pct. van het brutokwartaalloon, met een minimum van 300 euro;
- voor de werknemers die van prestaties vrijgesteld zijn na de leeftijd van 60 jaar en vooraleer de leeftijd van 62 jaar te hebben bereikt, bedraagt de bijdrage 15 pct. van het brutokwartaalloon, met een minimum van 225,60 euro;
- voor de werknemers die van prestaties vrijgesteld zijn na de leeftijd van 62 jaar, bedraagt de bijdrage 10 pct. van het brutokwartaalloon, met een minimum van 225,60 euro.

In afwijking van het voorgaande lid, wordt, indien de werknemer gedurende de periode van vrijstelling van prestaties de verplichting had om een opleiding te volgen die georganiseerd wordt door zijn werkgever voor tenminste 15 dagen gedurende een periode van vier opeenvolgende kwartalen, het bijdragepercentage verminderd met 40 pct. gedurende de betreffende vier kwartalen.

De werkgever wordt vrijgesteld van de bijdrage bedoeld in het eerste en vierde lid, indien de werknemer gedurende de eerste vier kwartalen van vrijstelling van prestaties daadwerkelijk een opleiding georganiseerd door zijn werkgever, verplicht heeft gevolgd, waarvan de kostprijs tenminste 20 pct. bedraagt van het brutojaarloon waarop hij voor de vrijstelling van prestaties recht had.

Alle opleidingen worden in aanmerking genomen zoals bedoeld in de artikelen 9, a) en b), en 17 van de wet van 5 maart 2017 betreffende werkbaar en wendbaar werk, evenals de initiële beroepsopleiding.

De werkgever moet het bewijs leveren aan de Algemene Directie van het Toezicht op de Sociale Wetten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg dat de betreffende werknemer de voornoemde opleiding daadwerkelijk heeft gevolgd. Eenmaal per jaar stelt deze dienst de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid hiervan in kennis overeenkomstig de modaliteiten te bepalen door de betrokken administraties.

De voornoemde bijdrage is niet verschuldigd wanneer de werknemer die volledig van prestaties werd vrijgesteld gedurende het volledige kwartaal een nieuwe, minstens een derde berekend op basis van [een] voltijds equivalent, tewerkstelling aanvat, hetzij bij een of meerdere andere werkgever(s), hetzij in de hoedanigheid van zelfstandige.

De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad overlegd wat wordt verstaan onder het aanvangen van een nieuwe, minstens een derde tewerkstelling in de hoedanigheid van zelfstandige.

De werkgever die aan zijn werknemer een volledige vrijstelling van prestaties heeft verleend, is de voormelde bijdrage opnieuw verschuldigd wanneer en van zodra de werknemer de tewerkstelling of de tewerkstellingen bedoeld in het vorig lid niet langer uitoefent.

De bepalingen van de algemene regeling van de sociale zekerheid der werknemers als bedoeld in de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en in de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, met name wat betreft de aangiften met verantwoording van de bijdragen, de betalingstermijnen, de toepassing van de burgerlijke sancties en de strafbepalingen, het toezicht, de bevoegde rechter ingeval van betwisting, de verjaring inzake rechtsvorderingen, het voorrecht en de mededeling van het bedrag van de schuldvordering van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, zijn van toepassing. '.

Art. 67. Dit hoofdstuk treedt in werking op 1 januari 2018 ».

B.1.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, met de bestreden bepalingen, tot doel had oudere werknemers op de arbeidsmarkt te behouden en daartoe de vrijstellingen van prestaties te ontmoedigen :

« In het kader van een aantal recente herstructureringen werd vastgesteld dat alsmear meer werkgevers een beroep deden op een mechanisme dat erin bestond om ‘ oude ’ werknemers van prestaties vrij te stellen, waarbij deze hun loon geheel of gedeeltelijk bleven ontvangen zonder dat de werkgever en zijn werknemer zich inschreven in het mechanisme van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag. De laatste jaren werden deze mechanismen namelijk strikter gemaakt en werden de verschuldigde bijdragen versterkt om de vervroegde uittreding van deze werknemers uit de arbeidsmarkt te ontraden. Hier neemt de werkgever ook de kost op zich van (een deel van) het loon dat nog betaald moet worden, met inbegrip van de ‘ klassieke ’ bijdragen, en dit totdat de werknemer de pensioenleeftijd bereikt. [...]

Hoewel dit mechanisme geen discriminatie op basis van de leeftijd vormt, [moet] evenwel worden vastgesteld dat het ertoe leidt dat de oudste werknemers niet meer aan de arbeidsmarkt deelnemen. Het gaat om een verlies aan menselijk potentieel en om de versterking van de oude mentaliteit die er in bestaat te denken dat het beter is deze personen thuis te laten zitten en ze correct te vergoeden, eerder dan ze uit te nodigen zich te heroriënteren, met name via opleidingen, zodat ze een nieuwe kans krijgen om zich op de arbeidsmarkt te integreren.

Om dit soort praktijken te beperken, wordt, vanaf 1 januari 2018, een activeringsbijdrage met de volgende kenmerken ingesteld :

[...]

De tekst preciseert het toepassingsgebied in de tijd van betreffende bijdrage. Deze is niet verschuldigd voor de werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt voor 28 september 2017 en evenmin voor de werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties stappen in toepassing van een collectieve arbeidsovereenkomst van bepaalde duur gesloten in het bevoegde paritair orgaan en neergelegd op de griffie van de Algemene Directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen vóór 28 september 2017 » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2746/001, pp. 22 tot 24).

B.1.3. De bestreden bepalingen voeren een activeringsbijdrage in die verschuldigd is door de werkgever in het geval dat een werknemer geen enkele prestatie gedurende een volledig kwartaal levert bij dezelfde werkgever. In geval van vrijstelling van prestaties tijdens de opzeggingsperiode en tijdens de wettelijke volledige schorsingen van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst, is die bijdrage evenwel niet verschuldigd.

Het bedrag van de bijdrage hangt af van de leeftijd van de werknemer en bedraagt 10 tot 20 % van zijn brutokwartaalloon : hoe ouder de werknemer is, hoe minder hoog de te betalen bijdrage is. Bovendien wordt in verminderings- en vrijstellingsmechanismen voorzien wanneer de werknemer opleidingen volgt tijdens de periode van vrijstelling van prestaties.

Die bijdrage is verschuldigd tot op het ogenblik waarop het recht van de werknemer om met pensioen te gaan zich opent.

Ten gronde

B.2. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten, met het rechtszekerheidsbeginsel en met het vertrouwensbeginsel.

Zij voert in essentie aan dat de artikelen 66 en 67 van de wet van 25 december 2017 een overgangsregeling invoeren die onverantwoorde verschillen in behandeling instelt ten nadele van de werkgevers van werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt na 27 september 2017 maar vóór de bekendmaking van de wet, op 29 december 2017, alsook ten nadele van de werkgevers die een collectieve overeenkomst die voorziet in een regeling van vrijstelling van prestaties, hebben gesloten en op de griffie van de FOD Werkgelegenheid hebben neergelegd na 27 september 2017 maar vóór de bekendmaking van de wet, op 29 december 2017.

Door de scharnierdatum vast te stellen op 28 september 2017 in plaats van op de dag van de bekendmaking van de bestreden wet in het *Belgisch Staatsblad*, zou de wetgever aldus een onverantwoord verschil in behandeling in het leven hebben geroepen ten nadele van de twee categorieën van werkgevers van werknemers die, aangezien zij tussen 28 september 2017 en 29 december 2017 in het vrijstellingsmechanisme zijn gestapt, ertoe zijn gehouden de activeringsbijdrage te betalen, in tegenstelling tot de werkgevers wier werknemers in het vrijstellingsmechanisme zijn gestapt of de werkgevers die een collectieve overeenkomst hebben gesloten en neergelegd vóór 28 september 2017, die die betaling niet moeten verrichten. Het is niet het retroactieve karakter dat de verzoekende partij aan de bestreden

bepalingen verwijt, maar de keuze om de scharnierdatum vast te stellen op 28 september 2017, zijnde vóór de bekendmaking van de wet in het *Belgisch Staatsblad*, op 29 december 2017. Die keuze zou het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, alsook het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel schenden.

B.3. De Ministerraad doet gelden dat de bestreden bepalingen niet retroactief zijn en dat zij onmiddellijk van toepassing zijn. Artikel 67 van de wet van 25 december 2017 bepaalt immers dat de bestreden bepalingen pas op 1 januari 2018 in werking treden en dat de eerste activeringsbijdragen bijgevolg pas verschuldigd zijn in geval van een volledige vrijstelling van werkzaamheden tijdens het eerste kwartaal van 2018.

B.4. Er dient te worden onderzocht of de activeringsbijdrage, zoals zij krachtens de artikelen 66 en 67 van de wet van 25 december 2017 van toepassing is, ten aanzien van het doel en de nadere regels ervan, als retroactief dient te worden aangemerkt.

B.5. Een regel moet als retroactief worden gekwalificeerd wanneer hij van toepassing is op feiten, handelingen en toestanden die definitief waren voltrokken op het ogenblik dat hij in werking is getreden.

Te dezen is de activeringsbijdrage verschuldigd door werkgevers van werknemers die, via individuele of collectieve overeenkomsten, in het mechanisme van volledige vrijstelling zijn gestapt tussen 28 september 2017 en 29 december 2017, met andere woorden vóór de datum van bekendmaking van de wet van 25 december 2017 in het *Belgisch Staatsblad* en vóór de inwerkingtreding ervan, op 1 januari 2018.

Zoals zij bij de bestreden overgangsbepalingen en datum van inwerkingtreding van de wet van 25 december 2017 wordt geregeld, is de invoering van de activeringsbijdrage niet retroactief. De eerste activeringsbijdragen zijn immers pas verschuldigd vanaf het eerste kwartaal van 2018 door de werkgevers wier werknemers in een mechanisme van volledige vrijstelling zijn gestapt.

B.6.1. De activeringsbijdrage vormt een maatregel die ertoe strekt de werkgevers te responsabiliseren die gebruikmaken van de volledige vrijstelling van prestaties voor oudere werknemers en die tegelijk hun loon behouden. De activeringsbijdrage maakt deel uit van een geheel van ruimere maatregelen die ertoe strekken oudere werknemers aan het werk te houden, omdat zij een belangrijk menselijk potentieel uitmaken. Daarenboven wordt met die bijdrage ook een budgettair doel nagestreefd. Aangezien de vrijstellingen van prestaties vaak gepaard gaan met minder hoge bezoldigingen, lijdt de sociale zekerheid immers een verlies, dat bovendien wordt vergroot door het feit dat de werkgever van oudere werknemers recht heeft op een vermindering van de werkgeversbijdrage (de zogenaamde « doelgroepvermindering voor oudere werknemers »). De activeringsbijdrage beoogt aldus het verlies gedeeltelijk te compenseren.

B.6.2. Hoewel die legitieme doelstellingen verantwoorden dat de bestreden bepalingen van toepassing zijn op de volledige vrijstellingen van prestaties die tussen 28 september 2017 en 29 december 2017 tussen een werkgever en een werknemer zijn overeengekomen, alsook op de collectieve overeenkomsten die in een regeling van vrijstelling van prestaties voorzien en die tussen 28 september 2017 en 29 december 2017 op de griffie van de FOD Werkgelegenheid zijn neergelegd, moet worden onderzocht of de keuze om de scharnierdatum vast te stellen op 28 september 2017 niet op discriminerende wijze, in vergelijking met andere categorieën van werkgevers, afbreuk doet aan het recht op rechtszekerheid en aan de inachtneming van het beginsel van het gewettigd vertrouwen ten aanzien van de werkgevers op wie de overgangsbepalingen betrekking hebben.

B.6.3. Het wetsontwerp dat tot de bestreden wet heeft geleid, dateert van 31 oktober 2017; het werd ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers op 6 november 2017 en aangenomen op 21 december 2017; de wet werd op 29 december 2017 bekendgemaakt.

Op 26 juli 2017 heeft het beginsel van de activeringsbijdrage het voorwerp uitgemaakt van een mededeling op de website van de FOD Werkgelegenheid, waarin werd vermeld :

« [...] Daarnaast zullen bedrijven die oudere werknemers inactief thuis zetten en doorbetalen, een activeringsbijdrage moeten betalen. Daarnaast worden ze verplicht om voor die werknemers vormingen te voorzien. De regering wil bedrijven met die maatregel aanmoedigen om oudere werknemers te herscholen eerder dan ze betaald thuis te zetten » (<http://www.krispeeters.be/portfolio/akkoord-zorgt-voor-méér-jobs-en-méér-koopkracht>).

De aankondiging van de bedoeling van de Regering via een mededeling kan de ontstentenis van een wet, te dezen van de bestreden artikelen 66 en 67 van de wet van 25 december 2017, die de enige zijn waarin met zekerheid wordt gepreciseerd waaruit het mechanisme van de activeringsbijdrage, de toepassingswijze ervan, de overgangsbepalingen en de datum van inwerkingtreding van die nieuwe bepalingen bestaan, niet compenseren.

Daarenboven wordt de keuze om de scharnierdatum vast te stellen op 28 september 2017 niet verantwoord. Hoewel kan worden aangenomen dat de activeringsbijdrage niet verschuldigd is door de werkgevers van werknemers die vóór die datum in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt, om reden dat zij het bestaan van het bij de artikelen 66 en 67 van de wet van 25 december 2017 ingevoerde mechanisme van de activeringsbijdrage niet konden kennen, verantwoordt zulks niet dat de werkgevers van werknemers die tussen 28 september 2017 en de datum van bekendmaking van de bestreden bepalingen in het *Belgisch Staatsblad* op 29 december 2017 in een mechanisme van vrijstelling van prestaties zijn gestapt, ertoe zijn gehouden die bijdrage te betalen. Net zoals de ingevolge de overgangsbepalingen vrijgestelde werkgevers konden die werkgevers immers niet met zekerheid weten welke de toepassingswijze van de wet in hun situatie zouden zijn.

De door de Ministerraad gegeven verantwoording volgens welke de werkgevers op de hoogte zouden zijn gebracht van het mechanisme van de activeringsbijdrage via de mededeling die op 26 juli 2017 door de minister van Werk is gepubliceerd, in tegenstelling tot de werkgevers die niet door de overgangsbepaling zijn gedekt, is des te minder relevant daar de werkgevers van werknemers die tussen 25 juli 2017 en 28 september 2017 in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt, de vrijstelling van de betaling van de bijdrage toch genieten, terwijl ook zij kennis hadden kunnen nemen van de mededeling van 26 juli 2017.

Daaruit vloeit voort dat doordat de bestreden bepalingen van toepassing zijn op de werkgevers die overeenkomsten inzake vrijstelling van prestaties hebben gesloten of die op de griffie van het ministerie van Tewerkstelling collectieve overeenkomsten met betrekking tot het mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties hebben neergelegd tussen 28 september 2017 en 29 december 2017, zij die werkgevers verschillend behandelen en zonder dat enige verantwoording wordt gegeven voor de keuze om de scharnierdatum vast te stellen op 28 september 2017, ten opzichte van de werkgevers van werknemers die vóór die datum in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt, en in het bijzonder ten opzichte van de werkgevers die dergelijke akkoorden tussen 26 juli 2017 en 28 september 2017 hebben gesloten. Daarenboven behandelen dezelfde overgangsbepalingen de werkgevers die individuele of collectieve overeenkomsten hebben gesloten tussen 28 september 2017 en 29 december 2017 en de werkgevers die die overeenkomsten hebben gesloten na de bekendmaking van de bestreden bepalingen in het *Belgisch Staatsblad*, op dezelfde wijze zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

In die mate is het middel gegrond.

B.7. Het tweede en het derde lid van paragraaf 3^{septdecies} van artikel 38 van de wet van 29 juni 1981 « houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers », zoals aangevuld bij artikel 66 van de programmawet van 25 december 2017, dienen te worden vernietigd in zoverre de vrijstellingen van de bijdrage die erin worden beoogd, niet van toepassing zijn op de werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt met toepassing van een individuele of een collectieve arbeidsovereenkomst die tussen 28 september 2017 en 29 december 2017 is gesloten.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 38, § 3*septdecies*, tweede en derde lid, van de wet van 29 juni 1981 « houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers », zoals aangevuld bij artikel 66 van de programmawet van 25 december 2017, in zoverre de vrijstellingen van de bijdrage die erin worden beoogd, niet van toepassing zijn op de werknemers die in een mechanisme van volledige vrijstelling van prestaties zijn gestapt met toepassing van een individuele of collectieve arbeidsovereenkomst die tussen 28 september 2017 en 29 december 2017 is gesloten.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 oktober 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût