



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.545/1-2-4
du 4 mai 2023

advies 73.545/1-2-4
van 4 mei 2023

sur

over

un avant-projet de
'loi-programme'

een voorontwerp van
'programmawet'

Le 28 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Premier Ministre à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de 'loi-programme'.

Les titres 1^{er}, 2 (chapitres 2 à 5), et 3 à 5 ont été examinés par la première chambre le 4 mai 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur, Lennart NIJS et Lise VANDENHENDE, auditeurs adjoints.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME.

Les titres 1^{er} et 2 (chapitre 1^{er}) ont été examinés par la deuxième chambre le 4 mai 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

Les titres 1^{er}, 6 et 7 ont été examinés par la quatrième chambre le 4 mai 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mai 2023.

*

Op 28 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van 'programmawet'.

De titels 1, 2 (hoofdstukken 2 tot 5), en 3 tot 5 zijn door de eerste kamer onderzocht op 4 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur, Lennart NIJS en Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME.

De titels 1 en 2 (hoofdstuk 1) zijn door de tweede kamer onderzocht op 4 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

De titels 1, 6 en 7 zijn door de vierde kamer onderzocht op 4 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 mei 2023.

*

Suivant 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 spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Het inroepen van de hoogdringendheid wordt algemeen gemotiveerd door het feit dat de bepalingen van het voorontwerp, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan die beslissingen genomen in het kader van de begrotingscontrole 2023 die op korte termijn moeten van kracht worden ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

RECEVABILITÉ

L'urgence de la demande d'avis n'est pas adéquatement motivée en ce qui concerne les dispositions suivantes.

Selon la note à l'Inspecteur des Finances du 17 avril 2023, les sections 1 et 2 du titre 2, chapitre 1^{er}, de l'avant-projet, contenant les articles 2 à 6, n'ont pas d'impact budgétaire, ce que l'Inspecteur des Finances confirme dans son avis du 18 avril 2023. C'est également en ce sens que s'exprime la lettre du 27 avril 2023 de la Secrétaire d'État au Budget.

Il en résulte qu'aucune justification admissible de l'urgence n'est apportée relativement aux articles 2 à 6.

Les articles 7 à 9 de l'avant-projet concernent la réduction groupe cible pour les premiers engagements et n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 2024 en vertu de l'article 10.

L'intention qui préside aux articles 13 et 14 de l'avant-projet est d'intégrer le coût des augmentations structurelles des réductions de cotisations de 2023 dans les pourcentages du financement alternatif du régime des travailleurs salariés à partir de 2024. Une intention analogue sous-tend les articles 17 et 18 de l'avant-projet en ce qui concerne le coût des mesures permettant de promouvoir l'esprit d'entreprise en tant qu'indépendant, qui sera intégré dans les pourcentages du financement alternatif du régime des travailleurs indépendants à partir de 2024. Les mesures figurant dans les dispositions précitées ne sont pas nécessaires dans le cadre de l'ajustement en cours du budget 2023 et ne devront entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 2024.

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

Pour les motifs précités, l'urgence de la demande d'avis n'est pas non plus adéquatement motivée en ce qui concerne les articles 27 à 30 et 31 et 32 de l'avant-projet. Ces dispositions prévoient respectivement une adaptation du plafond salarial dans la réglementation de la pension des travailleurs salariés et une adaptation en matière de revenu garanti aux personnes âgées, ainsi que l'application du coefficient visé à l'article 5, § 2, alinéa 3, 3°, de l'arrêté royal du 30 janvier 1997¹, pour les années 2024 et suivantes, en ce qui concerne le régime de pension des travailleurs indépendants. Les dispositions concernées n'entreront également en vigueur que le 1^{er} janvier 2024.

La demande d'avis est donc irrecevable en ce qui concerne les articles 2 à 10, 13, 14, 17, 18 et 27 à 32 de l'avant-projet.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

TITRE 1^{ER} – DISPOSITION GÉNÉRALE

Ce titre n'appelle aucune observation.

TITRE 2 – AFFAIRES SOCIALES

CHAPITRE 1^{ER} – ASSURANCE INDEMNITÉS DES TRAVAILLEURS SALARIÉS

Il est renvoyé à l'observation relative à la recevabilité de la demande d'avis.

CHAPITRE 2 – RÉDUCTION GROUPE-CIBLE POUR LES PREMIERS ENGAGEMENTS

Il est renvoyé à l'observation relative à la recevabilité de la demande d'avis.

¹ Arrêté royal du 30 janvier 1997 'relatif au régime de pension des travailleurs indépendants en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et de l'article 3, § 1^{er}, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne'.

CHAPITRE 3 – PROLONGATION DES MESURES « PÉNURIE DE PERSONNEL DANS LE SECTEUR DES SOINS »

Article 11

1. L'article 11, 3°, de l'avant-projet induit une prolongation du régime d'exemption inscrit à l'article 3bis/3 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'. Conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', une telle mesure doit être soumise à l'avis, soit du comité de gestion concerné, soit du Conseil national du Travail. Il ne ressort pas des documents communiqués au Conseil d'État qu'un tel avis a déjà été recueilli, ni qu'à cet égard le caractère urgent de la matière concernée est invoqué pour ne pas le recueillir, auquel cas, en vertu de l'article 15, alinéa 3, de la loi du 25 avril 1963, le président du comité de gestion doit être informé de l'urgence invoquée.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État², les dispositions modifiées ou ajoutées devraient également encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

2. À la fin de la phrase liminaire de l'article 11 de l'avant-projet, il convient d'écrire « , dans le secteur des soins, modifié par la loi du 26 décembre 2022, les modifications suivantes sont apportées : ».

CHAPITRE 4 – FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE – FINANCEMENT ALTERNATIF – TRAVAILLEURS SALARIÉS

Il est renvoyé à l'observation formulée sur la recevabilité de la demande d'avis.

CHAPITRE 5 – FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE – FINANCEMENT ALTERNATIF – TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Section 1^{re} – Financement alternatif – travailleurs indépendants 2023 – Dérogations à la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale

Cette section n'appelle aucune observation.

Section 2 – Financement alternatif – travailleurs indépendants 2024

Il est renvoyé à l'observation formulée sur la recevabilité de la demande d'avis.

² À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

TITRE 3 – INTÉGRATION SOCIALE

CHAPITRE UNIQUE – MODIFICATION DE LA LOI DU 2 AVRIL 1965 RELATIVE À LA PRISE EN CHARGE DES SECOURS ACCORDÉS PAR LES CENTRES PUBLICS D'ACTION SOCIALE

Article 19

1. L'article 19 de l'avant-projet modifie le régime de subvention des centres publics d'action sociale tel qu'il est inscrit à l'article 5, § 2^{ter}, de la loi du 2 avril 1965 'relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale'.

Il ressort de la note au Conseil des ministres concernant le projet qui a inséré le régime d'aide à l'article 5, § 2^{ter}, de la loi du 2 avril 1965 que le régime de subvention « équivaut à un package d'aide global au profit des centres publics d'action sociale qui vise à prendre en compte les différents frais non prévus dans le cadre de l'équivalent du revenu d'intégration, comme les frais de dossier et de personnel, et qui vise à accompagner au plus vite les réfugiés concernés en matière d'insertion et à couvrir des aides sociales complémentaires, comme l'aide matérielle, le matériel scolaire et l'accompagnement psychologique après des traumatismes, par exemple ».

Il a été demandé au délégué du Ministre quels seront les coûts financés à l'aide de la subvention visée à l'article 5, § 2^{ter}, alinéa 2, en projet, de la loi du 2 avril 1965 (article 19, 2°, de l'avant-projet) et si ces coûts diffèrent des coûts susceptibles d'être financés par la subvention prévue à l'actuel article 5, § 2^{ter}, de la loi du 2 avril 1965. Le délégué a répondu en ces termes :

« La mise en place d'un PIIS intègre les aides sociales de base nécessaire à la personne : cours de langue, mise en place d'ateliers, suivi adaptés, aides psycho-sociales La subvention permettra de prendre en charge ces frais tout en s'assurant d'avoir une feuille de route permettant à ces personnes de quitter le CPAS et l'aide de base ».

La matière réglée dans l'avant-projet concerne l'aide aux personnes et plus particulièrement la politique d'aide sociale. L'aide aux personnes est une matière qui relève de la compétence des communautés, à l'exception d'un certain nombre de matières expressément citées à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Il a encore été demandé au délégué du Ministre comment la subvention complémentaire peut s'inscrire dans le cadre de la compétence de l'autorité fédérale et comment de ce fait celle-ci, même sans limitation dans le temps, est adaptée aux coûts supplémentaires supportés par les centres publics d'action sociale pour apporter un soutien au groupe cible de réfugiés bénéficiant d'un statut de protection temporaire et où ce soutien concerne, en outre, un aspect de la politique fédérale, tel que, en l'espèce, celui du versement d'un équivalent du revenu d'intégration. Le délégué a répondu à ces questions en ces termes :

« L'aide sociale financière prise en charge par l'État fédéral conformément à l'article 11, § 2, de la loi du 2 avril 1965, est l'aide sociale financière prévue dans le cadre des articles 1^{er} et 60, § 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique CPAS qui relève de la compétence de l'État fédéral. L'article 60, § 3, mentionne que 'l'aide financière peut être liée par décision du centre aux conditions énoncées aux articles 3, 5° et 6°, 4, 11 et 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale'. Le CPAS peut donc

li[er] sa décision à l'octroi d'un PIIS. Il s'agit donc du suivi et de la mise en œuvre de l'aide sociale de base.

Volgens hetgeen bepaald is in het advies van de Raad van State 71.328/1, punt 6.2. volstaat het voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling van art. 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet dat het gaat om een formele wijziging van de wet van 2 april 1965 op zich. Dergelijke wijziging moet ook materialiter kunnen worden ingepast in de bevoegdheden die aan de federale overheid toekomen op vlak van maatschappelijk welzijn op grond van art. 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Bijgevolg moet de federale bevoegdheid die voortvloeit uit art. 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in samenhang worden gelezen met hetgeen in de andere onderdelen van art. 5, § 1, II, 2° wordt bepaald.

De ontworpen toelageregeling kan wel degelijk worden gesteund op de federale bevoegdheid die bepaald is in art. 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 omdat deze effectief is afgestemd op de bijkomende kosten van begeleiding en activering in het kader van het GPMI die nodig zijn voor de beoogde groep vluchtelingen met het tijdelijk beschermingsstatuut. Dit kadert immers ook binnen een federaal beleidsaspect in de zin van art. 5, § 1, II, 2°, namelijk het recht op maatschappelijke dienstverlening onder de vorm van het afsluiten van een GPMI teneinde een integratie in de maatschappij te bekomen ».

En ce qui concerne la question de compétence concernée, les observations suivantes ont été formulées dans l'avis 71.328/1 du 11 avril 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 18 mai 2022 'visant à favoriser l'intégration des personnes bénéficiant de la protection temporaire' ³ :

« 6.2. L'exception à la compétence des communautés inscrite à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, invoquée par le délégué, a été insérée dans cette loi spéciale par l'article 1^{er} de la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État'. Au cours des débats parlementaires relatifs à l'exception concernée, il a été souligné que les règles qui déterminent quel centre public d'action sociale doit assurer le service de quelles personnes et quels frais sont à la charge de l'État ⁴, sont des règles de base relevant de la compétence fédérale ⁵ et que les éléments concernant plus spécialement les revenus, notamment le minimum de moyens d'existence de l'époque, relèvent de l'autorité fédérale parce qu'il s'agit de 'l'ultime protection offerte par la sécurité sociale restée nationale' ⁶.

Pour l'application de la disposition d'exception de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, il ne suffit pas en soi de modifier formellement la loi du 2 avril 1965, mais il convient qu'une telle modification puisse aussi s'inscrire matériellement dans les compétences qui reviennent à l'autorité fédérale en matière d'aide sociale en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. La compétence attribuée à l'autorité fédérale à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, c), précité, devra, en d'autres termes, se lire en combinaison avec les autres subdivisions de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, en ce qui concerne notamment la réglementation relative au revenu d'intégration.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2637/001.

⁴ *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : À cet égard, il est renvoyé à la loi du 2 avril 1965.

⁵ *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 14.

⁶ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 48-1063/7, p. 30.

Appliqué au régime en projet, cela signifie que le régime de subvention en projet et la compétence du législateur fédéral pour mettre en place celui-ci pourraient bel et bien se fonder sur l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, c) de la loi spéciale du 8 août 1980, dans la mesure où le régime de subvention est effectivement adapté aux coûts supplémentaires supportés par les centres publics d'action sociale pour apporter un soutien au groupe cible de réfugiés bénéficiant d'un statut de protection temporaire et où ce soutien concerne, en outre, un aspect de la politique fédérale, tel que, en l'espèce, celui du versement d'un équivalent du revenu d'intégration.

Si toutefois le régime de subvention en projet devait s'avérer plus large et impliquer un soutien financier pour les missions et compétences des centres publics d'action sociale relevant de la compétence des communautés, et non de celle de l'autorité fédérale, le régime de subvention en projet dépasserait la compétence de l'autorité fédérale dans cette mesure, puisque cette dernière n'est compétente que pour financer les coûts de sa propre compétence politique en matière de centres publics d'action sociale.

Au sujet de ce dernier aspect, le Conseil d'État a encore rappelé dans son avis 70.029/VR du 7 octobre 2021⁷ que dans l'exercice de ses compétences, l'autorité fédérale ne peut pas affecter des moyens à une matière qui relève de la compétence matérielle d'une autre autorité :

‘Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé à plusieurs reprises, les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions à des organismes de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. La fixation des moyens financiers d'une politique culturelle relève de l'acte de régler cette matière. Une autorité ne peut attribuer des moyens financiers qu'à des projets relevant de sa compétence’⁸.

Un régime de subvention qui ne se limiterait pas aux aspects de la politique fédérale en matière de centres publics d'action sociale impliquerait en outre un financement de ces centres, qui relève également de la compétence des communautés, et donc pas exclusivement de celle de l'autorité fédérale⁹.

⁷ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Avis C.E. 70.029/VR du 7 octobre 2021 sur un avant-projet de loi ‘portant exécution de l'accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi du 12 mai 2014’, observation 3.

⁸ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Note de bas de page 1 de l'avis 70.029/VR : Voir C.C., 3 octobre 1996, n° 54/96, B.5 ; C.C., 23 mars 2005, n° 63/2005, B.4. Voir par exemple l'avis C.E. 31.341/VR du 28 février 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 8 juillet 2001 ‘modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale’, *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 774/1 ; l'avis C.E. 32.367/VR du 23 octobre 2001 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 22 novembre 2001 ‘portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B.’, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2001-2002, n° 269/1 ; l'avis C.E. 36.142/4 du 15 décembre 2003 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 1^{er} avril 2004 ‘relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales’, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 649/1.

⁹ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Voir notamment J. VELAERS, « De organieke regels betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn », dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (éds.), *De bevoegdheden van de Gemeenschappen*, Bruges, Die Keure, 2017, n°s 640 et suivants.

6.3. Sur la base de la définition de la subvention complémentaire des centres publics d'action sociale et de son mode de calcul, à l'article 5, § 2^{ter}, en projet, de la loi du 2 avril 1965 précitée, il ne semble pas possible d'exclure *a priori* qu'elle finance également des coûts autres que ceux qui se rapportent exclusivement aux aspects des centres publics d'action sociale pour lesquels l'autorité fédérale est compétente¹⁰. Le régime de subvention en projet devra le cas échéant se conformer davantage au cadre des compétences légales, tel qu'il est décrit dans les observations précédentes ».

Une même conclusion s'applique à l'égard de l'article 5, § 2^{ter}, alinéa 2, en projet, de la loi du 2 avril 1965 (article 19, 2°, de l'avant-projet).

2. On adaptera la rédaction de la phrase liminaire de l'article 19 de l'avant-projet comme suit :

« Dans l'article 5, § 2^{ter}, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, inséré par la loi du 21 novembre 2016 et remplacé par la loi du 18 mai 2022, les modifications suivantes sont apportées : ».

TITRE 4 – TRAVAIL

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

1. Le titre 4, « Travail », contient diverses mesures qui, conformément à l'article 15 de la loi précitée du 25 avril 1963, doivent être soumises à l'avis soit du comité de gestion concerné, soit du Conseil national du Travail. Il ne ressort pas des documents communiqués au Conseil d'État qu'un tel avis a déjà été recueilli, ni qu'à cet égard le caractère urgent de la matière concernée est invoqué pour ne pas le recueillir, auquel cas, en vertu de l'article 15, alinéa 3, de la loi du 25 avril 1963, le président du comité de gestion doit être informé de l'urgence invoquée. En ce qui concerne ce point, il convient de renvoyer à l'observation formulée au point 1 à propos de l'article 11 de l'avant-projet.

2. Le titre 4 de l'avant-projet est divisé en deux chapitres mais l'article 20 n'est pas compris dans cette division. Conformément aux principes de technique législative, lorsque les articles d'un texte normatif sont regroupés en chapitres, aucun article ne peut être laissé en dehors de la division en chapitres, même lorsqu'il s'agit d'une disposition qui précise les notions employées dans l'ensemble du titre. Pareil article peut figurer dans un chapitre 1^{er}¹¹. Les chapitres qui figurent déjà dans l'avant-projet devront alors être renumérotés en conséquence.

¹⁰ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Voir en tout cas dans ce sens l'avis circonstancié et étayé émis par l'inspection des Finances le 28 mars 2022 à propos de l'avant-projet de loi.

¹¹ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 63, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

CHAPITRE 1^{ER} – DISPOSITIONS ACCORDANT UNE SUBVENTION À L'OFFICE NATIONAL DES VACANCES ANNUELLES POUR L'ANNÉE 2023 À TITRE DE COMPENSATION DANS LE COÛT DE L'ASSIMILATION DES PÉRIODES DE CHÔMAGE TEMPORAIRE POUR CAUSE DE CRISE DE FORCE MAJEURE POUR LA PÉRIODE ALLANT DU 1^{ER} JANVIER 2022 AU 30 JUIN 2022 INCLUS DANS LE RÉGIME DES VACANCES ANNUELLES DES OUVRIERS

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 2 – COMPENSATION DU COÛT POUR LES EMPLOYEURS DU CHÔMAGE TEMPORAIRE POUR CAUSE DE CRISE DE FORCE MAJEURE POUR LA PÉRIODE DU 1^{ER} JANVIER 2022 JUSQU'AU 30 JUIN 2022 POUR LES VACANCES ANNUELLES POUR LES EMPLOYÉS

Article 25

1. À la fin du texte néerlandais de l'article 25, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, il est fait mention des « perioden van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht crisis voor de jaarlijkse vakantie in het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de bedienden ». Toutefois, conformément au texte français, la rédaction suivante semble pouvoir suffire : « perioden van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht crisis in het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de bedienden ».

2.1. L'article 25, § 2, de l'avant-projet dispose que les employeurs pour lesquels le pourcentage moyen du « chômage temporaire pour cause de crise de force majeure » est inférieur à 41 pourcents, ne reçoivent aucune compensation, alors que les employeurs dont le pourcentage moyen est égal ou supérieur à 41 pourcents, reçoivent une compensation à concurrence de 100 pourcents sous la forme d'une réduction des cotisations de sécurité sociale pour le troisième trimestre de l'année 2023.

La question se pose de savoir si ces mesures doivent être qualifiées d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (TFUE), et si elles doivent par conséquent être notifiées au préalable à la Commission européenne. Pour pouvoir qualifier une mesure d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, il faut que les conditions de cet article soient remplies cumulativement.

En premier lieu, la mesure doit émaner de l'État et être financée par des ressources d'État. En outre, la mesure doit conférer un avantage à ses bénéficiaires. Cet avantage doit être, de surcroît, de nature sélective. Enfin, la mesure doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres ¹².

¹² Pour un aperçu détaillé de la définition de ces conditions d'application et de la jurisprudence pertinente en la matière, voir aussi la Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C. 19 juillet 2016, 262/1.

2.2. Il est généralement admis que l'octroi d'une réduction des cotisations de sécurité sociale doit être considérée comme un avantage économique financé au moyen de ressources d'État¹³. L'octroi de facilités de paiement¹⁴ ou la tolérance effective des dettes de sécurité sociale¹⁵ peuvent également être qualifiés d'aide d'État.

Dans le même ordre d'idées, une perte de revenus de sécurité sociale, résultant d'une exonération ou d'une réduction des cotisations ou d'une exemption de l'obligation de payer des amendes ou d'autres sanctions financières, répond également au critère des « ressources d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE¹⁶⁻¹⁷.

Dans la mesure où le régime en projet prévoit une compensation, par la voie d'une réduction des cotisations de sécurité sociale, pour les surcoûts supportés par les employeurs du fait de l'assimilation de certaines périodes de chômage temporaire pour le calcul des vacances annuelles, il peut être considéré comme un avantage économique financé au moyen de ressources d'État.

2.3. Afin d'apprécier si une mesure étatique confère un « avantage », il faut ensuite déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché¹⁸. Pour ce faire, il faut examiner les effets de la mesure pour l'entreprise et faire abstraction de l'objectif poursuivi par l'intervention de l'autorité¹⁹.

L'allègement de charges économiques peut également constituer un tel avantage. Lorsqu'un report de paiement de cotisations sociales est accordé dans une situation où il « semble tout à fait improbable » que, compte tenu de sa situation, l'entreprise aurait pu se financer sur le marché en obtenant un prêt d'un investisseur privé, il est question d'aide d'État²⁰.

La compensation, en projet, apparaît comme un avantage que les entreprises ne peuvent obtenir dans des conditions normales de marché.

¹³ Il n'est généralement pas contesté que ces conditions de la notion d'aide d'État sont remplies. Voir notamment CJUE, 17 juin 1999, C-75/97, *Belgique/Commission*, point 23. Voir aussi avis C.E. 61.044/1 du 24 avril 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2017 'relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale', observation n° 3 (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-17, n° A-516/1).

¹⁴ Communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, JO C. 10 décembre 1998, 384/3, n° 9. Pour une application concrète, voir par exemple Comm. Bruxelles 8 février 1998, *JLMB* 1999, 1251.

¹⁵ Décision de la Commission du 14 octobre 1998, n° 1999/509/CE, concernant des aides accordées par l'Espagne aux entreprises du groupe Magefesa et à ses successeurs, JO L. 30 juillet 1999, 198/15.

¹⁶ CJUE, 15 mars 1994, n° C-387/92, point 14 ; 17 juin 1999, n° C-295/97, points 40-43 ; 1^{er} décembre 1998, n° C-200/97, point 45.

¹⁷ CJUE, 1^{er} décembre 1998, n° C-200/97, point 41 ; 19 mars 2013, n° C-399/10 et C_401/10, points 137-139. Voir aussi la communication de la Commission précitée relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C. 19 juillet 2016, 262/1, n° 51.

¹⁸ CJUE, 11 juillet 1996, n° C-39/94, point 60 ; 29 avril 1999, n° C-342/96, point 41.

¹⁹ CJUE, 2 juillet 1974, n° 173/73, point 13.

²⁰ CJUE, 29 juin 1999, n° C-256/97, points 22-25 ; 24 janvier 2013, n° C-73/11, points 71-72.

2.4. En outre, la mesure doit avoir un caractère sélectif. Les mesures de portée purement générale ne relèvent en principe pas de l'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Bien que la compensation instaurée ait un champ d'application étendu et que tous les employeurs ayant un pourcentage moyen de « chômage temporaire pour cause de crise de force majeure » d'au moins 41 pourcents, puissent s'en prévaloir, de sorte que la mesure semble revêtir, à première vue, un caractère général ²¹, il convient de noter que ces mesures nécessitent un examen concret et parfois technique, qui devra également tenir compte de leur éventuel impact indirect. Ainsi, une mesure qui, d'un point de vue formel, présente un caractère général peut néanmoins être qualifiée d'aide d'État s'il s'avère qu'elle favorise davantage certaines entreprises ou certains secteurs ²².

C'est précisément parce que l'examen de la sélectivité nécessitera généralement une évaluation complexe d'une question de fait que les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de soumettre la problématique du caractère général et de la sélectivité éventuelle de la compensation, en projet, à un examen plus approfondi ²³.

2.5. Enfin, la mesure doit fausser ou à tout le moins menacer de fausser la concurrence et pouvoir affecter les échanges entre les États membres. Il suffit à cet égard que l'aide apporte à son bénéficiaire un avantage en le libérant des coûts qu'il aurait dû supporter dans le cadre de ses activités économiques normales ²⁴. Le fait que le montant de l'aide est faible n'exclut pas la menace d'une concurrence faussée, tant que cette menace n'est pas purement hypothétique ²⁵.

²¹ Comparer avec : Décision de la Commission du 3 juillet 2001 sur l'aide d'État N 232/2001 – Belgique « Réduction de cotisations patronales de sécurité sociale en cas d'application d'une durée de travail hebdomadaire de 38 heures et en cas de réduction collective du temps de travail »; Décision de la Commission du 7 mai 2002 sur l'aide d'État N 129/2000 – Belgique « Loi en vue de la promotion de l'emploi »; Décision de la Commission du 20 avril 2004 sur l'aide d'État N 603/2003 – Belgique « Mesures en faveur du travail de nuit et en équipe ». Les décisions peuvent être consultées sur http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3.

²² Ainsi, la Commission a estimé qu'une réduction des cotisations de sécurité sociale pour les femmes devait être qualifiée d'aide d'État, « cette fiscalisation entraînant une réduction plus élevée des contributions patronales au système de l'assurance maladie pour les salariés féminins que pour les salariés masculins et favorisant donc ainsi certaines productions italiennes où la main-d'œuvre féminine est particulièrement importante, telles que notamment celles des secteurs du textile, de l'habillement, de la chaussure et du cuir » (décision de la Commission du 15 septembre 1980, n° 80/932/CEE, JO L 264 de 1980, p. 28). Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours. La Cour de justice a cependant été saisie ultérieurement parce que l'Italie ne respectait pas la décision (CJUE, 14 juillet 1983, C-203/82, *Commission/Italie*).

²³ Le délégué estime en tout cas que la mesure en projet n'est pas de nature sélective : « De maatregel inzake het concurrentievermogen is een algemene maatregel omdat hij ten behoeve van alle werkgevers komt. De maatregel is enkel niet van toepassing op ondernemingen die banden hebben met belastingparadijzen. Desbetreffende beperking aan de algemeenheid van het systeem is noodzakelijk om fraude en belastingontduiking te bestrijden. Volgens de Mededeling van de Commissie is een maatregel die afwijkt van de referentieregeling (*a priori* selectiviteit) steeds niet-selectief indien deze gerechtvaardigd is door de aard of de opzet van die regeling. Een van de opgesomde rechtvaardigingsgronden betreft de noodzaak om fraude of belastingontwijking te bestrijden. Er kan bijgevolg geen sprake zijn van staatssteun omwille van de algemene strekking en de non-selectiviteit van de maatregel ».

²⁴ CJUE, 3 mars 2005, C-172/03, point 55.

²⁵ CJUE, 24 juillet 2003, n° C-280/00, points 79-81 ; Tribunal, 29 septembre 2000, n° T-55/99, point 89.

En principe, il est admis que des réductions de cotisations de sécurité sociale sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres ²⁶.

La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé de surcroît qu'une mesure portant des facilités de paiement en matière de cotisations de sécurité sociale remplit cette condition, « d'autant plus que l'entreprise bénéficiaire exercera [...] une activité transfrontalière » ²⁷.

Dès lors, il est fort probable que la mesure en projet puisse affecter les échanges entre les États membres.

2.6. Il ne faut pas exclure que le dispositif en projet puisse être considéré comme un régime d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE qui, à moins de relever d'une des catégories d'exonération, doit être notifié à la Commission européenne. Vu la sanction qui frappe le défaut de notification (nullité de l'aide même si elle pourrait être déclarée compatible avec le droit de l'Union en cas de notification régulière), les auteurs de l'avant-projet de loi seraient bien avisés de prendre contact avec la Commission européenne à ce sujet. S'il n'est pas procédé à une telle notification, il faut alors pouvoir considérer avec un degré suffisant de certitude que les mesures en projet ne peuvent pas être qualifiées d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

TITRE 5 – PENSIONS

Il est renvoyé à l'observation formulée sur la recevabilité de la demande d'avis.

TITRE 6 – COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

CHAPITRE UNIQUE – PARTICIPATION DE LA BELGIQUE À L'AUGMENTATION DU CAPITAL DE LA BANQUE OUEST AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Articles 33 et 34

Ces dispositions visent à permettre la participation de la Belgique à l'augmentation de capital de la Banque Ouest Africaine de Développement.

²⁶ J. DE BEYS, « Politique belge de l'emploi et contrôle des aides d'État », *Chron. D.S.*, 2006, n° 6, p. 309. Voir aussi en matière fiscale : R. GRAEVES, « *Autonomous regions, taxation and EC state-aid rules* », *ELRev.* 2009, n° 5, pp. 779-793.

²⁷ CJUE, 29 juin 1999, n° C-256/97, point 29.

Pareilles dispositions ne revêtent pas le caractère d'une loi matérielle au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', si bien qu'elles ne doivent pas être soumises à l'avis de la section de législation ²⁸.

TITRE 7 – MOBILITÉ

CHAPITRE UNIQUE – FONDS CONCERNANT L'APPLICATION MARITIME ET MARINE

Article 35

La phrase liminaire identifiera plus précisément la localisation de la modification apportée, à savoir, dans la rubrique 33 « Mobilité et Transports », le point 13 « Dénomination du fonds budgétaire organique : Fonds concernant l'application maritime et marine », complété par l'article 24 de la loi du 13 octobre 2022 'modifiant le Code belge de la Navigation concernant la sûreté maritime'.

*

²⁸ Voir en ce sens l'avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/001, pp. 55-127, ainsi que les avis qui y sont cités en note de bas de page n° 142.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Het inroepen van de hoogdringendheid wordt algemeen gemotiveerd door het feit dat de bepalingen van het voorontwerp, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan die beslissingen genomen in het kader van de begrotingscontrole 2023 die op korte termijn moeten van kracht worden.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONTVANKELIJKHEID

De spoedeisendheid van de adviesaanvraag is niet afdoende gemotiveerd wat de volgende bepalingen betreft.

Volgens de nota aan de inspecteur van Financiën d.d. 17 april 2023 hebben de afdelingen 1 en 2 van titel 2, hoofdstuk 1, van het voorontwerp, die de artikelen 2 tot 6 omvatten, geen budgettaire weerslag, hetgeen door de inspecteur van Financiën bevestigd wordt in zijn advies van 18 april 2023. De brief van de staatssecretaris voor Begroting d.d. 27 april 2023 is eveneens in die zin gesteld.

Daaruit volgt dat geen enkele aanvaardbare motivering van de spoedeisendheid gegeven wordt met betrekking tot de artikelen 2 tot 6.

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

De artikelen 7 tot 9 van het voorontwerp hebben betrekking op de doelgroepvermindering voor de eerste aanwervingen en zullen krachtens artikel 10 pas op 1 januari 2024 in werking treden.

De bedoeling die aan de artikelen 13 en 14 van het voorontwerp ten grondslag ligt, bestaat erin de kosten van de structurele verhogingen van de bijdrageverminderingen 2023 vanaf 2024 op te nemen in de percentages van de alternatieve financiering van het stelsel voor werknemers. Een soortgelijke bedoeling ligt ten grondslag aan de artikelen 17 en 18 van het voorontwerp wat betreft de kosten van de maatregelen ter bevordering van het ondernemerschap als zelfstandige, die vanaf 2024 opgenomen zullen worden in de percentages van de alternatieve financiering van het stelsel van de zelfstandigen. De maatregelen vervat in de voornoemde bepalingen zijn niet noodzakelijk in het kader van de lopende begrotingsaanpassing 2023 en zullen pas op 1 januari 2024 in werking moeten treden.

Om de voornoemde redenen is de spoedeisendheid van de adviesaanvraag evenmin afdoende gemotiveerd wat de artikelen 27 tot 30 en 31 en 32 van het voorontwerp betreft. Die bepalingen voorzien respectievelijk in een aanpassing van het loonplafond in de pensioenreglementering voor werknemers en in een aanpassing inzake het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, alsook in de toepassing van de coëfficiënt waarvan sprake is in artikel 5, § 2, derde lid, 3°, van het koninklijk besluit van 30 januari 1997,¹ voor de jaren 2024 en volgende, wat het pensioenstelsel der zelfstandigen betreft. De bepalingen in kwestie zullen eveneens pas op 1 januari 2024 in werking treden.

De adviesaanvraag is dan ook niet-ontvankelijk wat de artikelen 2 tot 10, 13, 14, 17, 18 en 27 tot 32 van het voorontwerp betreft.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

TITEL 1 – ALGEMENE BEPALING

Bij deze titel zijn geen opmerkingen te maken.

¹ Koninklijk besluit van 30 januari 1997 ‘betreffende het pensioenstelsel der zelfstandigen met toepassing van de artikelen 15 en 27 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3, § 1, 4°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese en Monetaire Unie’.

TITEL 2 – SOCIALE ZAKEN

HOOFDSTUK 1 – UITKERINGSVERZEKERING VOOR WERKNEMERS

Er wordt verwezen naar de opmerking in verband met de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

HOOFDSTUK 2 – DOELGROEPVERMINDERING VOOR DE EERSTE AANWERVINGEN

Er wordt verwezen naar de opmerking over de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

HOOFDSTUK 3 – VERLENGING MAATREGELEN “PERSONEELSSCHAARSTE IN DE ZORGSECTOR”

Artikel 11

1. Uit artikel 11, 3°, van het voorontwerp, vloeit een verlenging voort van de vrijstellingsregeling die is vervat in artikel 3bis/3 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’. Dergelijke maatregel moet overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’ om advies worden voorgelegd aan hetzij het betrokken beheerscomité, hetzij de Nationale Arbeidsraad. Uit de aan de Raad van State meegedeelde documenten blijkt niet dat een dergelijk advies reeds is ingewonnen, noch dat wat dat betreft een beroep wordt gedaan op het spoedeisend karakter van de betrokken aangelegenheid om dergelijk advies niet in te winnen, in welk geval krachtens artikel 15, derde lid, van de wet van 25 april 1963 de voorzitter van het beheerscomité op de hoogte moet worden gebracht van de ingeroepen dringendheid.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, alsnog eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

² Zijnde andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

2. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 11 van het voorontwerp moet worden geschreven “, in de zorgsector, gewijzigd bij de wet van 26 december 2022, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

HOOFDSTUK 4 – FINANCIERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID – ALTERNATIEVE FINANCIERING – WERKNEMERS

Er wordt verwezen naar de opmerking over de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

HOOFDSTUK 5 – FINANCIERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID – ALTERNATIEVE FINANCIERING – ZELFSTANDIGEN

Afdeling 1 – Alternatieve financiering – zelfstandigen 2023 – Afwijkingen op de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Alternatieve financiering – zelfstandigen 2024

Er wordt verwezen naar de opmerking over de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

TITEL 3 – MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

ENIG HOOFDSTUK – WIJZIGING VAN DE WET VAN 2 APRIL 1965 BETREFFENDE HET TEN LASTE NEMEN VAN DE STEUN VERLEEND DOOR DE OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN

Artikel 19

1. Artikel 19 van het voorontwerp bevat wijzigingen aan de toelageregeling voor openbare centra voor maatschappelijk welzijn zoals deze is ingeschreven in artikel 5, § 2^{ter}, van de wet van 2 april 1965 ‘betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

Uit de nota aan de Ministerraad bij het ontwerp dat de steunregeling in artikel 5, § 2^{ter}, van de wet van 2 april 1965 invoegde, blijkt dat de toelageregeling “neerkomt op een globaal steunpakket ten behoeve van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn dat ertoe strekt om rekening te houden met verschillende uitgaven die niet zijn voorzien in het kader van het equivalent leefloon, zoals bijvoorbeeld die met betrekking tot dossier- en personeelskosten, en waarbij wordt beoogd om de betrokken vluchtelingen zo snel mogelijk te begeleiden op het vlak van inschakeling en om aanvullende sociale steun te dekken, zoals onder meer die inzake materiële hulp, schoolmateriaal en posttraumatische psychosociale hulp.”

Aan de gemachtigde [van de Minister] werd gevraagd welke kosten met behulp van de toelage, bedoeld in het ontworpen artikel 5, § 2^{ter}, tweede lid, van de wet van 2 april 1965 (artikel 19, 2°, van het voorontwerp), zullen worden gefinancierd en of deze kosten verschillen van de kosten die kunnen worden gefinancierd door de toelage waarin wordt voorzien in het huidige artikel 5, § 2^{ter}, van de wet van 2 april 1965. De gemachtigde [van de Minister] antwoordde :

“La mise en place d’un PIIS intègre les aides sociales de base nécessaire à la personne: cours de langue, mise en place d’ateliers, suivi adaptés, aides psycho-sociales La subvention permettra de prendre en charge ces frais tout en s’assurant d’avoir une feuille de route permettant à ces personnes de quitter le CPAS et l’aide de base.”

De in het voorontwerp geregelde aangelegenheid heeft betrekking op de bijstand aan personen en meer bepaald op het beleid inzake maatschappelijk welzijn. De bijstand aan personen is een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, met uitzondering van een aantal uitdrukkelijk in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ genoemde materies die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Aan de gemachtigde [van de Minister] werd ook nog gevraagd op welke wijze de bijkomende toelage valt in te passen in de bevoegdheid van de federale overheid en hoe deze aldus, zelfs zonder beperking in de tijd, is afgestemd op de bijkomende kosten die voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voortvloeien uit de steunverlening aan de beoogde groep van vluchtelingen met een tijdelijk beschermingsstatuut en die steunverlening bovendien een federaal beleidsaspect betreft, zoals *in casu* dat inzake het uitkeren van een equivalent leefloon. De gemachtigde [van de Minister] beantwoordde deze vragen als volgt:

“L’aide sociale financière prise en charge par l’État fédéral conformément à l’article 11, § 2 de la loi du 2 avril 1965, est l’aide sociale financière prévue dans le cadre des articles 1^{er} et 60, § 3 de la loi du 8 juillet 1976 organique CPAS qui relève de la compétence de l’État fédéral. L’article 60, § 3 mentionne que ‘l’aide financière peut être liée par décision du centre aux conditions énoncées aux articles 3, 5° e 6°, 4, 11 et 13, § 2, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l’intégration sociale’. Le CPAS peut donc li[er] sa décision à l’octroi d’un PIIS. Il s’agit donc du suivi et de la mise en œuvre de l’aide sociale de base.

Volgens hetgeen bepaald is in het advies van de Raad van State 71.328/1, punt 6.2. volstaat het voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling van art. 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet dat het gaat om een formele wijziging van de wet van 2 april 1965 op zich. Dergelijke wijziging moet ook materialiter kunnen worden ingepast in de bevoegdheden die aan de federale overheid toekomen op vlak van maatschappelijk welzijn op grond van art. 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Bijgevolg moet de federale bevoegdheid die voortvloeit uit art. 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in samenhang worden gelezen met hetgeen in de andere onderdelen van art. 5, § 1, II, 2° wordt bepaald.

De ontworpen toelageregeling kan wel degelijk worden gesteund op de federale bevoegdheid die bepaald is in art. 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 omdat deze effectief is afgestemd op de bijkomende kosten van begeleiding en activering in het kader van het GPMI die nodig zijn voor de beoogde groep vluchtelingen met het tijdelijk beschermingsstatuut. Dit kadert immers ook binnen een federaal beleidsaspect in de zin van art. 5, § 1, II, 2°, namelijk het recht op maatschappelijke dienstverlening onder de vorm van het afsluiten van een GPMI teneinde een integratie in de maatschappij te bekomen.”

Wat de betrokken bevoegdheidsvraag betreft, werd in advies 71.328/1 van 11 april 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 mei 2022 ‘tot bevordering van de integratie van de begunstigen van het tijdelijk beschermingsstatuut’ het volgende opgemerkt:³

“6.2. De door de gemachtigde ingeroepen uitzondering op de gemeenschapsbevoegdheid in artikel 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, werd in die bijzondere wet ingevoegd bij artikel 1 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’. Tijdens de parlementaire bespreking van de betrokken uitzondering werd erop gewezen dat de regels die bepalen welk openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn voor welke personen dient in te staan en welke kosten ten laste zijn van de Staat⁴ basisregels zijn die tot de federale bevoegdheid behoren,⁵ en dat elementen die specifiek betrekking hebben op inkomens, waaronder het toenmalige bestaansminimum, tot de federale bevoegdheid behoren ‘omdat dit het onderste vangnet van de nationaal gebleven sociale zekerheid betreft’.⁶

Voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling van artikel 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volstaat derhalve niet een formele wijziging van de wet van 2 april 1965 op zich, maar dient dergelijke wijziging ook materialiter te kunnen worden ingepast in de bevoegdheden die aan de federale overheid op het vlak van het maatschappelijk welzijn toekomen op grond van het bepaalde in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De bevoegdheid die in het voornoemde artikel 5, § 1, II, 2°, c), aan de federale overheid wordt toegekend, zal met andere woorden moeten worden gelezen in samenhang met hetgeen in de andere onderdelen van artikel 5, § 1, II, 2°, wordt bepaald met betrekking tot onder meer de regeling inzake het leefloon.

Toegepast op de ontworpen regeling komt het voorgaande erop neer dat de ontworpen toelageregeling en de bevoegdheid van de federale wetgever om deze tot stand te brengen, wel degelijk kunnen worden gesteund op het bepaalde in artikel 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in de mate dat de toelageregeling effectief is afgestemd op de bijkomende kosten die voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voortvloeien uit de steunverlening aan de beoogde groep van vluchtelingen met een tijdelijk beschermingsstatuut en die steunverlening bovendien een federaal beleidsaspect betreft, zoals *in casu* dat inzake het uitkeren van een equivalent leefloon.

³ Parl.St. Kamer 2021-22, nr. 2637/1.

⁴ Voetnoot 4 in het aangehaalde advies: In welk verband werd verwezen naar de wet van 2 april 1965.

⁵ Voetnoot 5 in het aangehaalde advies: Parl.St. Senaat 1992-93, nr. 558/1, 14.

⁶ Voetnoot 6 in het aangehaalde advies: Parl.St. Kamer 1992-93, nr. 48-1063/7, 30.

Indien de ontworpen toelageregeling evenwel ruimer zou gaan en mede zou neerkomen op een financiële ondersteuning voor taken en bevoegdheden van openbare centra voor maatschappelijk welzijn waarvoor niet de federale overheid, doch wel de gemeenschappen bevoegd zijn om deze te regelen, zou de ontworpen toelageregeling in die mate de bevoegdheid van de federale overheid te buiten gaan aangezien deze laatste enkel bevoegd is om de kosten van haar eigen beleidsbevoegdheid inzake de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te financieren.

Wat dit laatste aspect betreft, herinnerde de Raad van State er recent, in advies 70.029/VR van 7 oktober 2021,⁷ nog aan dat de federale overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden geen middelen kan bestemmen voor een aangelegenheid die tot de materiële bevoegdheid van een andere overheid behoort:

‘Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, is de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. Het vaststellen van de financiële middelen voor het voeren van een beleid behoort tot het regelen van die aangelegenheid. Een overheid kan financiële middelen slechts toewijzen aan projecten die tot haar bevoegdheid behoren.’⁸

Een toelageregeling die niet beperkt blijft tot de federale beleidsaspecten inzake de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zou bovendien een financiering van die centra inhouden die ook tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, en dus niet uitsluitend tot die van de federale overheid.⁹

6.3. Op basis van de omschrijving van de bijkomende toelage aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de wijze van berekening ervan, in het ontworpen artikel 5, § 2^{ter}, van de voornoemde wet van 2 april 1965, lijkt niet bij voorbaat te kunnen worden uitgesloten dat ermee tevens andere kosten worden gefinancierd dan die welke verband houden met uitsluitend aspecten betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn waarvoor de federale overheid bevoegd is.¹⁰ De ontworpen toelageregeling zal zo nodig duidelijker moeten worden afgestemd op het bevoegdheidsrechtelijke kader zoals dit onder de vorige randnummers is geschetst.”

⁷ Voetnoot 7 in het aangehaalde advies: Adv.RvS 70.029/VR van 7 oktober 2021 over een voorontwerp van wet ‘ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid van 12 mei 2014’, opmerking 3.

⁸ Voetnoot 8 in het aangehaalde advies: Voetnoot 1 uit advies 70.029/VR: Zie GwH 3 oktober 1996, nr. 54/96, B.5; GwH 23 maart 2005, nr. 63/2005, B.4. Zie bijvoorbeeld adv.RvS 31.341/VR van 28 februari 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 juli 2001 ‘tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad’, *Parl.St.* Kamer 1999-2000, nr. 774/1; adv.RvS 32.367/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Waals decreet van 22 november 2001 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d’investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB’, *Parl.St.* W. Parl. 2001-2002, nr. 269/1; adv.RvS 36.142/4 van 15 december 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Waals decreet van 1 april 2004 ‘relatif à la mobilité et à l’accessibilité locales’, *Parl.St.* W. Parl. 2003-04, nr. 649/1.

⁹ Voetnoot 9 in het aangehaalde advies: Zie onder meer J. VELAERS, “De organieke regels betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 2017, randnrs. 640 e.v.

¹⁰ Voetnoot 10 in het aangehaalde advies: Zie in die zin alvast het omstandig onderbouwde advies dat de inspectie van Financiën op 28 maart 2022 over het voorontwerp van wet heeft uitgebracht.

Eenzelfde conclusie geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 5, § 2^{ter}, tweede lid, van de wet van 2 april 1965 (artikel 19, 2°, van het voorontwerp).

2. Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 19 van het voorontwerp aan als volgt:

“In artikel 5, § 2^{ter}, van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingevoegd bij de wet van 21 november 2016 en vervangen bij de wet van 18 mei 2022, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

TITEL 4 – WERK

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Titel 4, “Werk”, bevat diverse maatregelen die overeenkomstig artikel 15 van de reeds genoemde wet van 25 april 1963 om advies moeten worden voorgelegd aan hetzij het betrokken beheerscomité, hetzij de Nationale Arbeidsraad. Uit de aan de Raad van State meegedeelde documenten blijkt niet dat een dergelijk advies reeds is ingewonnen, noch dat wat dat betreft een beroep wordt gedaan op het spoedeisend karakter van de betrokken aangelegenheid om dergelijk advies niet in te winnen, in welk geval krachtens artikel 15, derde lid, van de wet van 25 april 1963 de voorzitter van het beheerscomité op de hoogte moet worden gebracht van de ingeroepen dringendheid. Er dient wat dat betreft te worden verwezen naar de opmerking onder randnummer 1 die in dit advies ook bij artikel 11 van het voorontwerp is gemaakt.

2. Titel 4 van het voorontwerp is ingedeeld in twee hoofdstukken maar artikel 20 is niet in die indeling opgenomen. Ingeval de artikelen van een normatieve tekst worden gegroepeerd in hoofdstukken, wordt overeenkomstig de beginselen van de wetgevingstechniek geen enkel artikel buiten de indeling in hoofdstukken gelaten, ook niet wanneer het gaat om een bepaling die de doorheen de titel gebruikte begrippen verduidelijkt. Een dergelijk artikel kan worden opgenomen in een hoofdstuk 1.¹¹ De hoofdstukken die nu reeds voorkomen in het voorontwerp, moeten dan dienovereenkomstig worden vernummerd.

¹¹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 63, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State, (www.raadvst-consetat.be).

HOOFDSTUK 1 – BEPALINGEN TOT TOEKENNING VAN EEN TOELAGE AAN DE RIJKSDIENST VOOR JAARLIJKSE VAKANTIE VOOR HET JAAR 2023 TER COMPENSATIE VAN DE KOST VAN DE GELIJKSTELLING VAN DE PERIODEN VAN DE TIJDELIJKE WERKLOOSHEID WEGENS OVERMACHT CRISIS VOOR DE PERIODE VAN 1 JANUARI 2022 TOT EN MET 30 JUNI 2022 IN HET STELSEL VAN DE JAARLIJKSE VAKANTIE VAN DE ARBEIDERS

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 2 – COMPENSATIE VAN DE WERKGEVERSKOST VAN DE TIJDELIJKE WERKLOOSHEID WEGENS OVERMACHT CRISIS VOOR DE PERIODE VAN 1 JANUARI 2022 TOT EN MET 30 JUNI 2022 VOOR DE JAARLIJKSE VAKANTIE VOOR DE BEDIENDEN

Artikel 25

1. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 25, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van “de perioden van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht crisis voor de jaarlijkse vakantie in het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de bedienden”. In overeenstemming met de Franse tekst lijkt evenwel te kunnen volstaan met de volgende redactie: “de perioden van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht crisis in het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de bedienden”.

2.1. In artikel 25, § 2, van het voorontwerp, wordt bepaald dat werkgevers voor wie het gemiddeld percentage van de “tijdelijke werkloosheid wegens overmacht crisis” minder dan 41 procent bedraagt, geen compensatie ontvangen, terwijl werkgevers met een gemiddeld percentage van 41 procent of meer een compensatie ten belope van 100 procent ontvangen in de vorm van een korting op de socialezekerheidsbijdragen voor het derde kwartaal van het jaar 2023.

De vraag rijst of deze maatregelen moeten worden gekwalificeerd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (VWEU), en bijgevolg vooraf moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. Om een maatregel te kunnen kwalificeren als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, is vereist dat cumulatief aan de voorwaarden van dat artikel wordt voldaan.

Vooreerst moet de maatregel uitgaan van de Staat en met staatsmiddelen worden bekostigd. Daarenboven moet de maatregel een voordeel toekennen aan de begunstigden ervan. Dit voordeel moet bovendien selectief van aard zijn. Tot slot dient de maatregel de mededinging te vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden.¹²

2.2. Algemeen wordt aangenomen dat het toekennen van een vermindering van socialezekerheidsbijdragen beschouwd moet worden als een economisch voordeel dat met staatsmiddelen wordt bekostigd.¹³ Ook het toestaan van betalingsfaciliteiten¹⁴ of het feitelijk gedogen van socialezekerheidsschulden¹⁵ kunnen aangemerkt worden als staatssteun.

In gelijkaardige zin beantwoordt ook een derving van socialezekerheidsinkomsten, ten gevolge van een vrijstelling of vermindering van bijdragen, dan wel van vrijstelling van de verplichting tot betaling van geldboetes of andere financiële sancties, aan het criterium “staatsmiddelen” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.¹⁶⁻¹⁷

Voor zover de ontworpen regeling voorziet in een compensatie, bij wege van korting op de socialezekerheidsbijdragen, voor de meerkost die werkgevers dragen door de gelijkstelling van bepaalde periodes van tijdelijke werkloosheid voor de berekening van de jaarlijkse vakantie, kan deze beschouwd worden als een economisch voordeel dat met staatsmiddelen wordt bekostigd.

¹² Voor een uitgebreid overzicht van de invulling van deze toepassingsvoorwaarden en de relevante rechtspraak ter zake, zie ook de Mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb. C.* 19 juli 2016, 262/1.

¹³ Doorgaans wordt niet betwist dat aan deze voorwaarden van het begrip staatssteun is voldaan. Zie o.m. HvJ 17 juni 1999, C-75/97, *België/Commissie*, punt 23. Zie ook adv.RvS 61.044/1 van 24 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot een ordonnantie van 23 juni 2017 ‘betreffende de tewerkstellingssteun in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, opm. 3 (*Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-516/1).

¹⁴ Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen, *Pb. C.* 10 december 1998, 384/3, nr. 9. Voor een concrete toepassing zie bijv. Kh. Brussel 8 februari 1998, *JLMB* 1999, 1251.

¹⁵ Besch.Comm. 14 oktober 1998, nr. 1999/509/EG, betreffende door Spanje toegekende steun ten behoeve van de ondernemingen van het Magefesa-concern en hun opvolgers, *Pb. L* 30 juli 1999, 198/15.

¹⁶ HvJ 15 maart 1994, nr. C-387/92, punt 14; HvJ 17 juni 1999, nr. C-295/97, punten 40-43; HvJ 1 december 1998, nr. C-200/97, punt 45.

¹⁷ HvJ 1 december 1998, nr. C-200/97, punt 41; HvJ 19 maart 2013, nr. C-399/10 en C-401/10, punten 137-139. Zie ook de reeds genoemde Mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb. C.* 19 juli 2016, 262/1, nr. 51.

2.3. Om te beoordelen of een overheidsmaatregel een “voordeel” toekent, dient vervolgens te worden vastgesteld of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen.¹⁸ Daarbij dient te worden gekeken naar de gevolgen van de maatregel voor de onderneming en dient abstractie te worden gemaakt van de doelstelling die met het overheidsoptreden wordt nagestreefd.¹⁹

Ook het verlichten van economische lasten kan een dergelijk voordeel uitmaken. Wanneer een uitstel van betaling van sociale bijdragen wordt toegestaan in een situatie waarin het “hoogst onwaarschijnlijk lijkt” dat de onderneming, gelet op haar toestand, op de kredietmarkt een particuliere investeerder bereid zou hebben gevonden haar een lening toe te staan, is er sprake van staatssteun.²⁰

De ontworpen compensatie komt voor als een voordeel dat ondernemingen niet onder normale marktvoorwaarden kunnen verkrijgen.

2.4. Daarnaast moet de maatregel een selectief karakter hebben. Maatregelen met een zuiver algemene strekking vallen in beginsel niet onder toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU.

Hoewel de ingevoerde compensatie een breed toepassingsgebied heeft en alle werkgevers die een gemiddeld percentage van de “tijdelijke werkloosheid wegens overmacht crisis” van minstens 41 procent hebben zich hierop kunnen beroepen, zodat de maatregel *prima facie* een algemeen karakter lijkt te hebben,²¹ dient erop te worden gewezen dat dit een concreet en soms technisch onderzoek vergt, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de mogelijke onrechtstreekse impact van de maatregelen. Zo kan een maatregel die formeel gezien een algemeen karakter heeft, toch als staatssteun worden gekwalificeerd indien blijkt dat deze bepaalde ondernemingen of sectoren in hogere mate bevoordeelt.²²

¹⁸ HvJ 11 juli 1996, nr. C-39/94, punt 60; HvJ 29 april 1999, nr. C-342/96, punt 41.

¹⁹ HvJ 2 juli 1974, nr. 173/73, punt 13.

²⁰ HvJ 29 juni 1999, nr. C-256/97, punten 22-25; HvJ 24 januari 2013, nr. C-73/11, punten 71-72.

²¹ Vgl.: Beslissing van de Commissie van 3 juli 2001 over steunmaatregel N 232/2001 – België “Vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid bij invoering van een werkweek van 38 uur en bij collectieve arbeidsduurvermindering”; Beslissing van de Commissie van 7 mei 2002 over steunmaatregel N 129/2000 – België “Wet ter bevordering van de werkgelegenheid”; Beslissing van de Commissie van 20 april 2004 over steunmaatregel NN 603/2003 – België “Steun ten gunste van nacht – en ploegenarbeid”. De beslissingen kunnen geraadpleegd worden via http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3.

²² Zo oordeelde de Commissie dat een vermindering van socialezekerheidsbijdragen voor vrouwen als staatssteun diende te worden gekwalificeerd “omdat de werkgeversbijdragen aan het stelsel van ziekteverzekering voor vrouwelijke werknemers in grotere mate werden verminderd dan die voor mannelijke werknemers en de fiscalisatie zodoende in het voordeel van bepaalde Italiaanse produkties met een hoog percentage vrouwelijke arbeidskrachten werkte, zoals met name de sectoren textiel, kleding, schoeisel en leder” (Beschikking van de Commissie van 15 september 1980, nr. 80/932/EG, Pb. L 264 van 1980, p. 28). Tegen deze beschikking werd geen beroep ingesteld. Het Hof van Justitie werd nadien wel gevat omdat Italië de beschikking niet naleefde (HvJ 14 juli 1983, C-203/82, *Commissie/Italië*).

Precies omdat het onderzoek naar de selectiviteit veelal zal nopen tot een complexe beoordeling van een feitelijke aangelegenheid, doen de stellers van het voorontwerp er goed aan om de problematiek inzake het algemeen karakter en de mogelijke selectiviteit van de ontworpen compensatie aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.²³

2.5. Ten slotte moet de maatregel de concurrentie vervalsen, of minstens dreigen deze te vervalsen, en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Het is daarbij voldoende dat de steun de begunstigde ervan een voordeel verschaft door hem te bevrijden van kosten die hij in het kader van zijn normale bedrijfsactiviteiten had moeten dragen.²⁴ Het feit dat het steunbedrag klein is, sluit daarbij niet uit dat de mededinging dreigt te worden vervalst, zolang de dreiging niet louter hypothetisch is.²⁵

In beginsel wordt aanvaard dat verminderingen van socialezekerheidsbijdragen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.²⁶

Het Hof van Justitie van de Europese Unie bevestigde daarenboven dat een maatregel houdende betalingsfaciliteiten inzake socialezekerheidsbijdragen aan deze voorwaarde voldoet, “met name wanneer de begunstigde onderneming (...) een grensoverschrijdende activiteit verricht”.²⁷

Het is derhalve vrij waarschijnlijk dat de ontworpen maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

²³ De gemachtigde is alvast van mening dat de ontworpen maatregel niet-selectief van aard is: “De maatregel inzake het concurrentievermogen is een algemene maatregel omdat hij ten behoeve van alle werkgevers komt. De maatregel is enkel niet van toepassing op ondernemingen die banden hebben met belastingsparadijzen. Desbetreffende beperking aan de algemeenheid van het systeem is noodzakelijk om fraude en belastingontduiking te bestrijden. Volgens de Mededeling van de Commissie is een maatregel die afwijkt van de referentieregeling (*a priori* selectiviteit) steeds niet-selectief indien deze gerechtvaardigd is door de aard of de opzet van die regeling. Een van de opgesomde rechtvaardigingsgronden betreft de noodzaak om fraude of belastingontwijking te bestrijden. Er kan bijgevolg geen sprake zijn van staatssteun omwille van de algemene strekking en de non-selectiviteit van de maatregel.”

²⁴ HvJ 3 maart 2005, nr. C-172/03, punt 55.

²⁵ HvJ 24 juli 2003, nr. C-280/00, punten 79-81; Gerecht 29 september 2000, nr. T-55/99, punt 89.

²⁶ J. DE BEYS, “Politique belge de l’emploi et contrôle des aides d’Etat”, *Soc.Kron.* 2006, afl. 6, 309. Zie ook inzake fiscale zaken: R. GRAEVES, “*Autonomous Regions, Taxation and EC State Aid Rules*”, *ELRev.* 2009, afl. 5, 779-793.

²⁷ HvJ 29 juni 1999, nr. C-256/97, punt 29.

2.6. Het valt niet uit te sluiten dat de ontworpen regeling kan worden beschouwd als een regeling betreffende staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, die, behoudens zo ze onder één van de vrijstellingscategorieën zou vallen, bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld. Gelet op de sanctie die aan niet-aanmelding is verbonden (nietigheid van de staatssteun zelfs indien ze verenigbaar zou kunnen worden verklaard met het Unierecht mocht ze zijn aangemeld), doen de stellers van het voorontwerp er goed aan hieromtrent contact op te nemen met de Europese Commissie. Zo niet moet er met een voldoende zekerheid kunnen van worden uitgegaan dat de ontworpen maatregelen niet als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, vallen te kwalificeren.

TITEL 5 – PENSIOENEN

Er wordt verwezen naar de opmerking over de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

TITEL 6 – ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

ENIG HOOFDSTUK – DEELNAME VAN BELGIË AAN DE KAPITAALSVERHOOGING VAN DE WEST-AFRIKAANSE ONTWIKKELINGSBANK

Artikelen 33 en 34

Die bepalingen strekken ertoe de deelname van België aan de kapitaalsverhoging van de West-Afrikaanse Ontwikkelingsbank mogelijk te maken.

Dergelijke bepalingen zijn geen materiële wet in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, zodat ze niet voor advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden.²⁸

²⁸ Zie in die zin advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/001, 55-127, evenals de adviezen die in voetnoot 142 van dat advies aangehaald worden.

TITEL 7 – MOBILITEITENIG HOOFDSTUK – FONDS BETREFFENDE DE MARITIEME EN MARIENE HANDHAVINGArtikel 35

In de inleidende zin moet nauwkeuriger aangegeven worden waarin de wijziging aangebracht wordt, namelijk in rubriek 33 “Mobiliteit en Vervoer”, punt 13 “Benaming van het organiek begrotingsfonds: Fonds betreffende de maritieme en mariene handhaving”, zoals dat punt aangevuld is bij artikel 24 van de wet van 13 oktober 2022 ‘tot wijziging van het Belgisch Scheepvaartwetboek betreffende de maritieme beveiliging’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET