

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 maart 1997 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen ten behoeve van de ondernemingen behorende tot de baggersector met toepassing van artikel 7, § 2, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen", heeft op 10 maart 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 5 mars 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "comportant dispense de certaines cotisations patronales au profit des entreprises relevant du secteur du dragage en application de l'article 7, § 2, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité", a donné le 10 mars 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Gelet op de spoedeisendheid gemotiveerd door het feit dat onverwijld maatregelen moeten genomen worden ter verlaging van de arbeidskost door het verlenen van vrijstelling en patronale RSZ-bijdragen en dit met het doel de tewerkstelling in deze sector op korte termijn te vrijwaren en desgevallend te verhogen".

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

*

* *

1. Luidens het verslag aan de Koning wordt met het ontwerp de bevordering van de tewerkstelling in de baggersector beoogd, door voor een periode van twee jaar te voorzien in de vrijstelling van werkgeversbijdragen voor

.../...

alle werknemers tewerkgesteld aan boord van schepen waarvoor een zeebrief kan worden voorgelegd.

De vrijstelling van werkgeversbijdragen is algemeen. Aan het genot van de vrijstelling worden ook geen voorwaarden gekoppeld inzake bijkomende indienstneming of inzake, minstens, het behoud van het huidig arbeidsvolume.

2. Artikel 92.1 van het E.G.-Verdrag bepaalt :

"Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet (1), zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt".

Het begrip "steunmaatregel" wordt door het Hof van Justitie en de Commissie ruim geïnterpreteerd, namelijk als een voordeel dat bepaalde ondernemingen of producties

(1) Het Verdrag voorziet in twee vormen van afwijkingen : afwijkingen de jure (artikel 92.2) en mogelijke afwijkingen (artikel 92.3). De beoordeling van laatstgenoemde afwijkingen behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de Europese Commissie. Onder meer sectorale steun behoort tot die laatste categorie (artikel 92.3. c).

ontvangen als resultaat van een door de overheid ondernomen stap (1).

Een steunmaatregel veronderstelt aldus een directe of indirecte kost voor de openbare begroting. Dit karakter verdwijnt niet doordat de overheidsmaatregel geheel of gedeeltelijk wordt gefinancierd uit van overheidswege verplicht gestelde bijdragen van de betrokken ondernemingen (2).

Een vermindering van sociale lasten wordt Europees-rechtelijk beschouwd als een steunmaatregel in de zin van artikel 92.1 van het E.G.-Verdrag, op voorwaarde dat voldaan is aan de in die bepaling gestelde voorwaarden (3) (4).

(1) Zie JORIS, T., "Nationale steunmaatregelen en het Europees gemeenschapsrecht", MAKLU uitgevers, 1994, p. 55.

(2) o.c., p. 55.

(3) Zie bijvoorbeeld H.v.J., zaak 173-73, Italië/Commissie, Jur., 1974.

(4) Het kan hier trouwens volstaan te verwijzen naar het algemeen gekende standpunt van de Europese Commissie inzake de Maribel-maatregel. De ontworpen maatregel is daar op beperkte schaal een variant van.

Bovendien wordt geen onderscheid gemaakt naar de oorzaken of doeleinden der bedoelde maatregelen, doch wordt enkel gekeken naar hun gevolgen (1).

Slotom is dat een maatregel van sociale lastenvermindering die geldt voor één bepaalde sector en die niet gekoppeld is aan bijkomende tewerkstelling (2) moet worden aangemerkt als een steunmaatregel, desgevallend als een steunmaatregel bedoeld in artikel 92.1 van het E.G.-Verdrag.

Ten aanzien van zulke maatregelen moet de procedure worden gevolgd bedoeld in artikel 93.3 van het Verdrag. Dit betekent dat de voorgenomen maatregel vooreerst moet worden aangemeld bij de Europese Commissie. Volgens de gemachtigde van de regering is zulks nog niet gebeurd.

De conclusie uit wat voorafgaat moet dan ook zijn dat, zolang de hiervoren bedoelde pleegvorm niet is vervuld, het ontwerp niet in zoverre gereed is dat de afdeling wetgeving er advies over kan geven.

3. Onverminderd wat hiervoren werd gezegd aangaande de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag, kan nu reeds het

(1) H.v.J., zaak 173-73, voornoemd.

(2) waardoor er m.a.w. geen evenwicht is tussen de inspanning van de overheid en de tegenprestatie van de begunstigde ondernemingen.

volgende worden opgemerkt betreffende de rechtsgrond van het ontwerp. Die rechtsgrond wordt gezocht in artikel 7, § 2, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, welke bepaling luidt als volgt :

"§ 2. Bij gebreke van een interprofessioneel akkoord over de werkgelegenheid kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, voor de voorziene duur van het interprofessioneel akkoord, bijkomende maatregelen nemen voor de werkgelegenheid, onder andere met betrekking tot :

- 1° arbeidsherverdeling, met inbegrip van mogelijkheden tot arbeidsduurvermindering, deeltijdse arbeid, verhogen van kansen op werkgelegenheid voor jongeren en loopbaanonderbreking;
- 2° een soepelere organisatie van de arbeidsmarkt".

De maatregelen genomen op grond van artikel 7, § 2, hoeven weliswaar niet beperkt te blijven tot de in die bepaling nominatim opgesomde aangelegenheden, en een vermindering van de werkgeversbijdragen zou derhalve in artikel 7, § 2, kunnen worden ingepast voor zover deze de tewerkstelling bevordert. Niettemin moet kunnen blijken dat die maatregel een rechtstreeks impact heeft op de tewerkstelling. Dat zou onder meer kunnen worden aangetoond doordat er voorwaarden worden aan verbonden inzake bijkomende tewerkstelling bij vermeerderd of gelijkblijvend arbeidsvolume of inzake behoud van de bestaande tewerkstelling bij verminderd arbeidsvolume. Dergelijke voorwaarden worden in onderhavig geval evenwel niet gesteld. Het verslag aan de Koning bevat zelfs geen enkele toelichting

.../...

aangaande de weerslag welke de ontworpen lastenverlaging zou kunnen hebben op de tewerkstelling in de baggersector.

De te nemen maatregel kan bijgevolg evengoed een totaal ander doel nastreven, zoals het handhaven of het verbeteren van de concurrentiepositie van de betrokken sector door een verlaging van de loonkost. De invloed op de tewerkstelling is dan louter een afgeleid gevolg. Zulks volstaat echter niet om de maatregel te kunnen baseren op artikel 7, § 2, van de voormelde wet van 26 juli 1996.

De Raad van State, afdeling wetgeving, moet dan ook, op zijn minst, vaststellen dat hij over onvoldoende gegevens beschikt om te kunnen besluiten dat het ontwerp een rechtsgrond vindt in artikel 7, § 2, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen.

4. Datzelfde gebrek aan gegevens leidt er ook toe dat voorbehoud moet worden gemaakt inzake de verenigbaarheid van het voorliggend ontwerp, hetwelk een lastenverlaging toekent aan één bepaalde sector van de economie, met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel verwoord in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"Gelet op de spoedeisendheid gemotiveerd door het feit dat onverwijld maatregelen moeten genomen worden ter verlaging van de arbeidskost door het verlenen van vrijstelling en patronale RSZ-bijdragen en dit met het doel de tewerkstelling in deze sector op korte termijn te vrijwaren en desgevallend te verhogen".

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

*

*

*

1. Selon le rapport au Roi, le projet tend à améliorer l'emploi dans le secteur du dragage, en prévoyant pour une période de deux ans une dispense des cotisations patronales pour tous les travailleurs occupés à bord de dragues munies d'une lettre de mer.

.../...

La dispense de cotisations patronales est générale. Le bénéfice de la dispense n'est assorti d'aucune condition en ce qui concerne des engagements complémentaires ou, à tout le moins, le maintien du volume de l'emploi actuel.

2. L'article 92.1 du Traité C.E. dispose ce qui suit :

"Sauf dérogations prévues par le présent Traité (1), sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions".

La notion d'"aide" fait l'objet d'une interprétation large par la Cour de Justice et par la Commission : elle est considérée comme un avantage que reçoivent certaines entreprises ou productions par suite d'une démarche des pouvoirs publics (2).

(1) Le Traité prévoit deux formes de dérogations : dérogations "de droit" (article 92.2) et dérogations possibles (article 92.3). L'appréciation de ces dernières relève de la compétence discrétionnaire de la Commission européenne. Les aides sectorielles, entre autres, appartiennent à cette dernière catégorie (article 92.3. c).

(2) Voir : JORIS, T., "Nationale steunmaatregelen en het Europees gemeenschapsrecht", MAKLU uitgevers, 1994, p. 55.

Une aide suppose ainsi un coût direct ou indirect pour le budget public. Ce caractère ne disparaît pas en raison du fait que la mesure prise par le pouvoir public est entièrement ou partiellement financée par des contributions imposées par le pouvoir public aux entreprises concernées (1).

Le droit européen considère un dégrèvement des charges sociales comme une aide au sens de l'article 92.1 du Traité C.E., pourvu qu'il soit satisfait aux conditions fixées dans cette disposition (2)(3).

En outre, il n'est fait aucune distinction selon les causes ou les objectifs des interventions concernées, seuls leurs effets sont pris en considération (4).

En conclusion, une mesure de dégrèvement des charges sociales qui vaut pour un secteur déterminé et qui

(1) Idem, p. 55.

(2) Voir par exemple, C.J.C.E., affaire 173-73, Italie/Commission, Rec., 1974.

(3) Il suffit du reste de se référer à cet égard au point de vue bien connu de la Commission européenne en ce qui concerne la mesure Maribel. La mesure en projet en est une variante, à petite échelle.

(4) C.J.C.E., affaire 173-73, précitée.

n'est pas assortie d'un embauchage complémentaire (1) doit être regardée comme une aide, le cas échéant comme une aide visée à l'article 92.1 du Traité C.E.

En ce qui concerne de telles mesures, il y a lieu de suivre la procédure prévue à l'article 93.3 du Traité, ce qui signifie que la mesure envisagée doit tout d'abord être annoncée à la Commission européenne. Selon le délégué du gouvernement, cela n'a pas encore été fait.

Il y a donc lieu de conclure de ce qui précède que, tant que la susdite formalité n'a pas été accomplie, le projet n'est pas en état d'être soumis pour avis à la section de législation.

3. Sous réserve de ce qui vient d'être relevé en ce qui concerne la recevabilité de la demande d'avis, l'observation suivante peut d'ores et déjà être formulée quant au fondement légal du projet. Ce fondement légal est recherché à l'article 7, § 2, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, qui s'énonce comme suit :

"§ 2. A défaut d'un accord interprofessionnel sur l'emploi, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pour la durée prévue de l'accord interprofessionnel, prendre des mesures supplémentaires en faveur de l'emploi, entre autres en ce qui concerne :

(1) en d'autres mots, n'entraînant pas d'équilibre entre l'effort du pouvoir public et la contrepartie des entreprises favorisées.

- 1° la redistribution du travail, en ce compris des possibilités de réduction du temps de travail, le travail à temps partiel, l'augmentation des chances d'emploi pour les jeunes et l'interruption de carrière;
- 2° une plus grande souplesse dans l'organisation du marché de travail".

Les mesures prises sur la base de l'article 7, § 2, ne doivent toutefois pas se limiter aux matières énumérées nommément dans cette disposition, et une réduction des cotisations patronales pourrait dès lors entrer dans le cadre de l'article 7, § 2, pour autant qu'elle emporte une amélioration de l'emploi. Il doit néanmoins apparaître que cette mesure a un impact direct sur l'emploi. Il serait possible de le faire, notamment, en y associant des conditions en matière d'emploi complémentaire, dans le contexte d'un volume de travail accru ou égal, ou en matière de maintien de l'emploi existant, en cas de volume de travail réduit. De telles conditions ne sont cependant pas posées en l'espèce. Le rapport au Roi ne comporte même aucune information quant aux répercussions que le dégrèvement des charges en projet pourrait avoir sur l'emploi dans le secteur du dragage.

Dès lors, la mesure à prendre peut tout aussi bien poursuivre un objectif totalement différent, tel que le maintien ou l'amélioration de la position concurrentielle du secteur concerné par une réduction du coût salarial. L'influence sur l'emploi ne constitue alors qu'une conséquence dérivée. Ceci est toutefois insuffisant pour pouvoir fonder la mesure sur l'article 7, § 2, de la loi du 26 juillet 1996 précitée.

.../...

Le Conseil d'Etat, section de législation, se doit dès lors, à tout le moins, de constater qu'il dispose d'éléments insuffisants pour pouvoir conclure à ce que le projet trouve un fondement légal à l'article 7, § 2, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

4. Ce même manque d'éléments commande également de formuler une réserve quant à la compatibilité du présent projet, lequel consent un dégrèvement de charges à un secteur particulier de l'économie, avec le principe d'égalité et de non-discrimination énoncé aux articles 10 et 11 de la Constitution.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. DE BRABANDERE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. DE BRABANDERE.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. DE BRABANDERE.