



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.889/1
van 14 januari 2020

avis 66.889/1
du 14 janvier 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'tot behoud
van tewerkstelling na de
terugtrekking van het Verenigd
Koninkrijk uit de Europese
Unie' (*Parl.St. Kamer*,
2019-20, nr. 55-0880/001)

une proposition de loi 'visant à
maintenir l'emploi après le
retrait du Royaume-Uni de
l'Union européenne'
(*Doc. Parl Chambre*,
2019-20, n° 55-0880/001)

Op 7 januari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot behoud van tewerkstelling na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie’ (*Parl.St. Kamer*, 2019-20, nr. 55-0880/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 10 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 januari 2020.

*

Le 7 janvier 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi ‘visant à maintenir l'emploi après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne’ (*Doc. Parl Chambre*, 2019-20, n° 55-0880/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 10 janvier 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 janvier 2020.

*

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“- bij de inoverwegingneming van het wetsvoorstel tijdens de plenaire vergadering van 19 december 2019 werd de urgentie gemotiveerd door het feit dat het wetsvoorstel, in de hypothese van een harde Brexit, in werking dient te treden op 1 februari 2020. Deze hypothese kan tot op heden niet worden uitgesloten;

- tijdens de plenaire vergadering van 19 december werd uitdrukkelijk bepaald dat het wetsvoorstel op de eerstvolgende vergadering van de commissie Sociale Zaken zou worden behandeld, namelijk op 7 januari 2020. De vraag om advies in te winnen van de Raad van State kon dus pas op deze vergadering worden aangekaart;

- de indieners van het wetsvoorstel blijven erbij dat het dispositief in werking dient te treden op 1 februari 2020: daarom is het noodzakelijk dat het wetsvoorstel in commissie kan worden aangenomen op woensdag 15 januari (‘s ochtends) zodat het ten laatste de week nadien in plenaire vergadering kan worden besproken.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

3. Het om advies voorgelegde voorstel van wet bevat diverse maatregelen tot behoud van de tewerkstelling na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Uit de toelichting bij het voorstel en uit de inwerkingtredingsbepaling blijkt de bedoeling om de voorgestelde regeling enkel uitwerking te laten hebben in het geval van een terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie zonder akkoord over de voorwaarden voor de terugtrekking.

Het voorstel is onderverdeeld in vier titels. Titel 1 bevat algemene bepalingen, waaronder de voorwaarden en de procedure voor de erkenning als werkgever die in economische moeilijkheden verkeert als gevolg van de brexit. Titel 2 bevat de maatregelen ter ondersteuning van dergelijke ondernemingen. Hoofdstuk 1 bevat een regeling inzake de tijdelijke collectieve regeling van volledige of gedeeltelijke schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst, die afwijkt van de regelingen voorzien in de artikelen 51 en 77/1 en volgende van de wet van

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

3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’. Hoofdstuk 2 regelt de tijdelijke individuele vermindering van arbeidsprestaties, waarbij aan de betrokken werknemer een uitkering wordt toegekend die vergelijkbaar is met de uitkering bij de opname van tijdskrediet. Hoofdstuk 3 voorziet in de invoering van een regeling inzake de tijdelijke aanpassing van de arbeidsduur, waarbij de werknemer een looncompensatie ontvangt van de werkgever en de werkgever een forfaitaire doelgroepvermindering ontvangt. Titel 3 bevat een technische wijziging aan artikel 77/1 van de wet van 3 juli 1978. Titel 4 bevat een slotbepaling die de temporele uitwerking van de voorgestelde maatregelen regelt.

VORMVEREISTEN

4. De vraag rijst of de voorgestelde regeling kan worden beschouwd als het verlenen van staatssteun die overeenkomstig artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) in beginsel voorafgaandelijk moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

4.1. Artikel 107, lid 1, VWEU definieert staatssteun als “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 interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”. Hieruit volgt dat er slechts sprake is van staatssteun indien de maatregel een economisch voordeel toekent aan een onderneming, kan worden toegerekend aan de staat en wordt bekostigd uit staatsmiddelen, een selectief karakter heeft en mogelijk gevolgen heeft voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.

4.2. Opdat er sprake zou kunnen zijn van staatssteun in de zin van artikel 107, eerste lid, VWEU is onder meer vereist dat de maatregel een selectief karakter heeft. Hoewel de mogelijkheid tot erkenning als “werkgever die in economische moeilijkheden verkeert als gevolg van de brexit” niet uitdrukkelijk wordt beperkt tot bepaalde ondernemingen of sectoren, kunnen ook maatregelen die op het eerste gezicht op alle ondernemingen van toepassing zijn, in zekere mate selectief zijn. Zo is in de rechtspraak reeds geoordeeld dat er sprake is van selectiviteit ten aanzien van maatregelen die zich richten tot noodlijdende ondernemingen,² of ondernemingen die exporteren of ondernemingen die met de uitvoer verband houdende activiteiten verrichten.³

4.3. Gevraagd of de voorgestelde regeling kan worden beschouwd als staatssteun, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“We zijn van mening dat de maatregelen in dit wetsvoorstel niet kunnen beschouwd worden als staatssteun. De maatregelen voldoen namelijk niet aan één van de criteria voorzien in artikel 107, lid 1 VWEU, met name de vereiste van selectiviteit. Staatssteun moet een selectief karakter hebben en bijgevolg slechts bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen. De ontworpen maatregelen staan evenwel open voor alle Belgische bedrijven. Selectiviteit onderscheidt staatssteun van

² Ger.EU 4 februari 2016, T-287/11, *Heitkamp BauHolding GmbH/Commissie*, 129 e.v.

³ HvJ 7 juni 1988, 57/86, *Griekenland/Commissie*, 8; HvJ 5 juli 2004, C-501/00, *Spanje/Commissie*, 92.

zogenaamde algemene maatregelen, die aan alle ondernemingen in alle sectoren van de economie van een lidstaat ten goede kunnen komen.

Trouwens, ook de crisismaatregelen vervat in de wet van 19 juni 2009, waarop dit wetsvoorstel is gebaseerd, werden niet aangemeld.

Bovendien kan gemeld worden dat de Europese Commissie een voorstel heeft ingediend waardoor het Europese Solidarity Fund zou tussenkomen in de financiële last ten gevolge van en no-dealbrexit, waarbij ‘measures to preserve existing employment’ expliciet wordt vermeld als een mogelijkheid (zie <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-399-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>).”

4.4. Spijts de uitleg van de gemachtigde, valt het, rekening houdend met hetgeen hiervoor *sub* 4.2 is opgemerkt, niet bij voorbaat uit te sluiten dat de voorgestelde maatregelen geheel of gedeeltelijk toch als een regeling van staatssteun worden beschouwd, die moet worden aangemeld bij de Europese Commissie. Krachtens artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dient de Europese Commissie immers van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte te worden gebracht. Het is dan ook raadzaam om in de loop van de parlementaire behandeling van het voorstel nopens deze kwestie uitsluitel te bekomen bij de diensten van de Europese Commissie.

Daarbij mag immers niet uit het oog worden verloren dat, in het geval de voorgestelde regeling of een onderdeel ervan zou worden beschouwd als een regeling inzake staatssteun, het miskennen van de aanmeldingsverplichting de onwettigheid van de betrokken staatssteun tot gevolg heeft, zelfs al zou die op zichzelf genomen verenigbaar met het Unierecht kunnen worden verklaard, alsmede, in beginsel, de verplichting tot terugvordering van de onrechtmatig toegekende steun.⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft op 25 november 2019 advies 66.663/3 uitgebracht over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van diverse fiscale overgangsbepalingen wat betreft de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie’. In dat advies is onder meer het volgende opgemerkt betreffende het verloop van de brexit en de uitwerking ervan in de interne rechtsorde:

“4.1. Het Verenigd Koninkrijk heeft met een brief van 29 maart 2017 kennis gegeven van het voornemen om de Europese Unie te verlaten overeenkomstig artikel 50, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU). Hoewel in 2018 met de Europese Unie een eerste terugtrekkingsovereenkomst werd overeengekomen,⁵ bleef

⁴ Zie bv. HvJ 8 december 2011, C-275/10, *Residex Capital IV CV*; HvJ 5 maart 2015, C-667/13, *Estado Português*

⁵ Voetnoot 7 in de geciteerde tekst: Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, Pb 2019, C 66 I.

de vereiste goedkeuring van dat akkoord door het Britse Parlement uit. Overeenkomstig artikel 50, lid 3, van het VEU had het Verenigd Koninkrijk bijgevolg op 30 maart 2019 om 0 uur de Europese Unie moeten verlaten zonder een uittredingsakkoord. Om dat af te wenden heeft het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 50, lid 3, van het VEU verzocht om een eerste uitstel, dat door de Europese Raad is toegestaan.⁶ Toen dat uitstel niet bleek te volstaan, werd op verzoek van het Verenigd Koninkrijk een nieuw uitstel toegestaan tot 31 oktober 2019.⁷ Intussen werd het terugtrekkingsakkoord heronderhandeld.⁸ Het gewijzigde uittredingsakkoord is tot op heden nog niet door het Verenigd Koninkrijk geratificeerd en bovendien werd beslist om parlementsverkiezingen te organiseren op 12 december 2019. De Europese Raad heeft, op verzoek van het Verenigd Koninkrijk, op 29 oktober 2019 een derde uitstel toegestaan, ditmaal tot 31 januari 2020.⁹

4.2. Uit wat voorafgaat volgt dat het verlaten van de Europese Unie door het Verenigd Koninkrijk zonder terugtrekkingsakkoord ten vroegste mogelijk is op 1 februari 2020, terwijl het voorontwerp uitgaat van de veronderstelling dat een dergelijke harde brexit zelfs voor 1 januari 2020 kan plaatsvinden. De relevante datums in het voorontwerp moeten dan ook worden aangepast. Om dezelfde reden is het raadzaam om eveneens de relevante datums¹⁰ in de wet van 3 april 2019 aan te passen.

4.3. Indien het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie met het gewijzigde terugtrekkingsakkoord zou verlaten, voorziet die overeenkomst in de toepasselijkheid van zo goed als het volledige Unierecht¹¹ gedurende een transitieperiode die eindigt op 31 december 2020,¹² maar die door het Gemengd Comité eventueel voor 1 juli 2020 nog eenmalig kan worden verlengd met een of twee jaar, dus tot 31 december 2021 of tot 31 december 2022.¹³

⁶ Voetnoot 8 in de geciteerde tekst: Besluit (EU) 2019/476 van de Europese Raad, vastgesteld in overeenstemming met het Verenigd Koninkrijk, van 22 maart 2019 tot verlenging van de in artikel 50, lid 3, VEU bedoelde termijn, *Pb* 2019, L 80 I. Het besluit voorzagt in een uitstel tot 12 april 2019 indien het Britse Lagerhuis het akkoord niet uiterlijk op 29 maart 2019 zou goedkeuren, of tot 22 mei 2019 indien het dat wel zou doen. Het is het eerste scenario geworden.

⁷ Voetnoot 9 in de geciteerde tekst: Besluit (EU) 2019/584 van de Europese Raad vastgesteld in overeenstemming met het Verenigd Koninkrijk van 11 april 2019 tot verlenging van de in artikel 50, lid 3, VEU bedoelde termijn, *Pb* 2019, L 101.

⁸ Voetnoot 10 in de geciteerde tekst: Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, *Pb* 2019, C 384 I, p. 1-177.

⁹ Voetnoot 11 in de geciteerde tekst: Artikel 1, lid 1, van besluit (EU) 2019/1810 van de Europese Raad, vastgesteld in overeenstemming met het Verenigd Koninkrijk, van 29 oktober 2019 tot verlenging van de in artikel 50, lid 3, VEU bedoelde termijn, *Pb* 2019, L 278 I. Indien de ratificatieprocedures voor het gewijzigde terugtrekkingsakkoord voor die datum worden voltooid, treedt het terugtrekkingsakkoord evenwel in werking op de eerste dag van de maand die daarop volgt (artikel 1, lid 2, van hetzelfde besluit).

¹⁰ Voetnoot 12 in de geciteerde tekst: Op zijn minst de datum van 31 december 2019 die telkens wordt vermeld in de artikelen 21 tot 24 van die wet.

¹¹ Voetnoot 13 in de geciteerde tekst: Voor het beginsel en de uitzonderingen erop, zie artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord.

¹² Voetnoot 14 in de geciteerde tekst: Artikel 126 van het terugtrekkingsakkoord.

¹³ Voetnoot 15 in de geciteerde tekst: Artikel 132 van het terugtrekkingsakkoord. Voor de samenstelling en de taken van het Gemengd Comité, zie artikel 164 van het terugtrekkingsakkoord.

Die toepasselijkheid vergt in België¹⁴ in beginsel geen nadere uitvoering in interne regelgeving, aangezien het gaat om een uitoefening van bevoegdheden door volkenrechtelijke instellingen die met toepassing van artikel 34 van de Grondwet aan die instellingen¹⁵ is opgedragen bij artikel 50, lid 2, van het VEU en die is uitgeoefend bij de artikelen 126 en volgende van het terugtrekkingsakkoord. Concreet betekent dat onder meer dat verwijzingen naar andere EU-lidstaten gedurende die transitieperiode ook begrepen moeten worden als een verwijzing naar het Verenigd Koninkrijk. Er kan echter wel nood zijn aan specifieke uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot de afloop van die transitieperiode, bijvoorbeeld om de toekomstige gevolgen te regelen na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de interne markt (na afloop van de transitieperiode) voor bepaalde rechtshandelingen zoals langetermijnspaarovereenkomsten die werden aangegaan voor die datum. Dit alles zal ook afhangen van de concretisering van de toekomstige betrekkingen, na afloop van de transitieperiode, tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk, wellicht in een nog te sluiten handelsverdrag.¹⁶

4.4. De conclusie van dit alles is dat er in de huidige stand van zaken twee scenario's zijn waarin onzekerheid bestaat over de gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Enerzijds is er het scenario waarin het terugtrekkingsakkoord niet wordt geratificeerd voor 1 februari 2020 (of voor een latere datum die zou worden bepaald in een bijkomend uitstel). Anderzijds is er het scenario waarin het terugtrekkingsakkoord tijdig wordt geratificeerd, maar waarbij de (eventueel verlengde) transitieperiode verstrijkt (ten vroegste vanaf 1 januari 2021). In beide scenario's is het vrij verkeer van goederen, personen,¹⁷ diensten en kapitaal niet langer gewaarborgd en dreigen dan ook de in de memorie van toelichting geschetste problemen inzake de door de betrokken belastingplichtigen verwachte fiscale voordelen.

Het voorontwerp is vooral op het eerste scenario toegeschreven, zoals blijkt uit de memorie van toelichting. Het is echter raadzaam om, naast de aanpassing van de datum waarop dat eerste scenario zich kan voordoen (zie daarover opmerking 4.2), na te gaan of niet moet worden voorzien in een specifieke regeling voor het tweede scenario (allicht door een wijziging van de wet van 3 april 2019) met een rechtszeker kader voor de fiscale behandeling van de voormelde fiscale voordelen, van zodra duidelijk is (uiterlijk op 1 juli 2020 – zie opmerking 4.3) wanneer de transitieperiode zal aflopen. Daarbij zal in voorkomend geval ook rekening moeten worden gehouden met de concrete uitwerking van de toekomstige betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk.”

5.1. Het voorliggende wetsvoorstel is, luidens de toelichting, bedoeld om slechts in werking te treden ‘indien er een no-dealbrexit komt’. Die situatie stemt overeen met het zogenaamde “eerste scenario” bedoeld in het voornoemde advies 66.663/3.

¹⁴ Voetnoot 16 in de geciteerde tekst: Anders dan in landen met een dualistisch systeem zoals het Verenigd Koninkrijk zelf.

¹⁵ Voetnoot 17 in de geciteerde tekst: In het geval van het terugtrekkingsakkoord, namens de Unie, door de Raad (die beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen) na goedkeuring door het Europees Parlement (zie artikel 50, lid 2, VEU).

¹⁶ Voetnoot 18 in de geciteerde tekst: Zie alvast de aangepaste versie van de Politieke verklaring waarin het kader wordt geschetst voor de toekomstige betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk, Pb 2019, C 384 I, p. 178-193.

¹⁷ Voetnoot 19 in de geciteerde tekst: Onder voorbehoud van het overgangsregime voor Europese burgers en hun familieleden in het Uittredingsakkoord.

Artikel 25, § 1, van het voorstel bepaalt in dat verband dat de titels 1 en 2 in werking treden op dezelfde dag als de wet van 3 april 2019 ‘betreffende de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie’. Overeenkomstig artikel 46 van de wet van 3 april 2019 treedt die wet in werking op een door de Koning te bepalen datum. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot de wet van 3 april 2019 heeft geleid, blijkt evenwel dat het de bedoeling is om de wet enkel in werking te stellen in het geval van een terugtrekking uit de Europese Unie zonder akkoord zoals bedoeld in artikel 50, lid 2, VEU.¹⁸

5.2. De gevolgen van een “no-dealbrexit” op de tewerkstelling, waaraan de indieners van het voorstel willen tegemoetkomen, kunnen zich echter ook voordoen in het zogenaamde “tweede scenario” waarvan sprake in het voornoemde advies 66.663/3. Het komt aan de wetgever toe om te beoordelen of en in welke mate de thans voorgestelde regeling, desgevallend in aangepaste vorm, ook in een dergelijk scenario toepassing zou moeten vinden.

5.3. Zoals ook reeds is opgemerkt in het voornoemde advies 66.663/3, verdient het in elk geval aanbeveling om sommige data vermeld in de wet van 3 april 2019 aan te passen.¹⁹

6. De in het voorstel vervatte maatregelen zijn enkel van toepassing op de werkgevers die “*in economische moeilijkheden verkeren als gevolg van de brexit*”.²⁰ Daaronder wordt verstaan, de werkgever die door de minister van Werk wordt erkend als zijnde een werkgever die “*op korte termijn wordt getroffen door een daling van ten minste 5 %*” van de omzet, van de productie of van het aantal bestellingen als gevolg van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie.²¹ Het bewijs daarvan moet worden geleverd in de aanvraag tot erkenning.²²

Met het oog op de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van de aanvragers bij de toepassing van de voorgestelde regeling is het nodig om in de tekst van het voorstel, of minstens in de loop van de parlementaire behandeling van het voorstel, over de voornoemde aspecten, die determinerend zijn voor de afbakening van het toepassingsgebied van de regeling, meer duidelijkheid te verschaffen. Het voorstel bevat immers geen machtiging aan de Koning om wat deze aspecten betreft in een nadere regeling te voorzien.²³

¹⁸ Parl.St. Kamer 2018-19, nr. 54-3554/1, 5: “Het onderhavige wetsontwerp beoogt de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk zonder akkoord met de Europese Unie te regelen. De wet zou enkel in werking treden als er geen akkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk is bereikt. Het is bedoeld als tijdelijk antwoord op de belangrijkste moeilijkheden als gevolg van de Brexit in de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de federale wetgever vallen.”

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de datum van 31 december 2019, die telkens wordt vermeld in de artikelen 21 tot 24 van die wet.

²⁰ Artikel 2, eerste lid, van het voorstel.

²¹ Artikel 2, tweede lid, van het voorstel.

²² Artikel 4, tweede lid, van het voorstel.

²³ De machtiging aan de minister van Werk om het modelformulier vast te stellen, in artikel 4, eerste lid, van het voorstel, kan niet als een dergelijke machtiging worden beschouwd. De machtiging aan de Koning in artikel 2, vierde lid, van het voorstel, om “het criterium van procentuele daling bedoeld in het tweede lid [te] wijzigen”, heeft evenmin dergelijke draagwijdte.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 5

7. Artikel 5, tweede lid, van het voorstel bepaalt dat de periode van erkenning als werkgever die in economische moeilijkheden verkeert als gevolg van de brexit ten laatste kan eindigen “op de datum waarop deze wet buiten werking treedt”. Aangezien artikel 25 van het voorstel enkel voorziet in de buitenwerkingtreding van de titels 1 en 2 van het voorstel, is het raadzaam de formulering van artikel 5 van het voorstel daarmee in overeenstemming te brengen.

Artikel 19

8.1. Het voorgestelde artikel 353*bis*/4, zesde lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002 bepaalt omtrent de mogelijke duurtijd van de betrokken steunmaatregel dat de begindatum van de maatregel de begindatum van erkenning als werkgever die in economische moeilijkheden verkeert als gevolg van de brexit, niet mag voorafgaan en niet mag vallen na de einddatum van deze erkenning.

Uit deze bepaling volgt dat de einddatum van de tijdelijke aanpassing van de arbeidsduur kan vallen na het einde van de erkenning als werkgever die in economische moeilijkheden verkeert als gevolg van de brexit. Op die wijze verschilt het temporele toepassingsgebied van die maatregel van dat van de twee andere in titel 2 vervatte maatregelen: de artikelen 7 en 8 van het voorstel bepalen dat de regeling inzake volledige of gedeeltelijke schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst geldt “gedurende de periode van erkenning” en artikel 11, tweede lid, van het voorstel bepaalt dat “de periode van de vermindering van de arbeidsprestaties volledig gesitueerd [moet] zijn binnen de periode van erkenning als werkgever die in economische moeilijkheden verkeert als gevolg van de brexit”.

Het voorgestelde artikel 28/5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 (artikel 23 van het voorstel) bepaalt dat de einddatum van de tijdelijke aanpassing van de arbeidsduur, die in een collectieve arbeidsovereenkomst wordt bepaald, “moet liggen voor de datum waarop [...] titel 2 [van het voorstel] buiten werking treedt”.

8.2. Indien het de bedoeling zou zijn om de toepassing van deze maatregel eveneens te beperken tot de duurtijd van de erkenning van de werkgever, zoals dat het geval is in de hoofdstukken 1 en 2 van titel 2 van het voorstel, dient het voorgestelde artikel 353*bis*/4, zesde lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002, in die zin te worden aangepast.

Indien het echter de bedoeling is om in een andere regeling inzake de temporele toepassing te voorzien, dient tijdens de verdere parlementaire behandeling van het voorstel een verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel te worden geboden voor deze afwijkende regeling.

Artikel 23

9. Artikel 23 van het voorstel beoogt nieuwe bepalingen in te voegen in het koninklijk besluit van 16 mei 2003 ‘tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’.

In beginsel geldt dat de werkwijze om bij wet rechtstreeks een koninklijk besluit te wijzigen, voor zover niet wordt geraakt aan voorbehouden bevoegdheden van de uitvoerende macht en voor zover de wetgever zich hiermee geen uitvoeringsbevoegdheid toe-eigent, principieel mogelijk is, maar sterk af te raden valt. Ze leidt immers tot een vermenging van rechtsregels van wettelijk en reglementair niveau in één tekst, waarbij de uitvoerende macht de wijzigingen die door de wetgever werden aangebracht, later in beginsel niet meer kan wijzigen.²⁴

In het voorliggend geval betekent dit dat de machtigingen aan de Koning die door de wetgever worden gegeven in de ontworpen artikelen 353bis/1 tot 353bis/4 van de programmawet (I) van 24 december 2002 (artikelen 16 tot 19 van het voorstel), onuitvoerbaar dreigen te worden aangezien de regelingen die de Koning op grond van die machtigingen zou kunnen aannemen reeds zijn vastgesteld bij formele wet, die niet kan worden gewijzigd bij een koninklijk besluit.

Aan dit euvel kan worden verholpen door aan artikel 23 van het voorstel een bepaling toe te voegen die de Koning machtigt om de betrokken bepalingen op te heffen, aan te vullen of te wijzigen.

Slotopmerking

10. Ter wille van de rechtszekerheid lijkt het noodzakelijk om het voorstel nog aan een bijkomend redactioneel nazicht te onderwerpen, in het bijzonder wat betreft de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

*

²⁴ Zie o.m. Adv.RvS 57.332/1/VR van 3 april 2015 ‘over amendementen op het ontwerp van wet tot verbetering van de werkgelegenheid’, *Parl.St.* Kamer, 2014-15, nr. 52-960/9, 12.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« - bij de inoverwegingneming van het wetsvoorstel tijdens de plenaire vergadering van 19 december 2019 werd de urgentie gemotiveerd door het feit dat het wetsvoorstel, in de hypothese van een harde Brexit, in werking dient te treden op 1 februari 2020. Deze hypothese kan tot op heden niet worden uitgesloten;

- tijdens de plenaire vergadering van 19 december werd uitdrukkelijk bepaald dat het wetsvoorstel op de eerstvolgende vergadering van de commissie Sociale Zaken zou worden behandeld, namelijk op 7 januari 2020. De vraag om advies in te winnen van de Raad van State kon dus pas op deze vergadering worden aangekaart;

- de indieners van het wetsvoorstel blijven erbij dat het dispositief in werking dient te treden op 1 februari 2020: daarom is het noodzakelijk dat het wetsvoorstel in commissie kan worden aangenomen op woensdag 15 januari ('s ochtends) zodat het ten laatste de week nadien in plenaire vergadering kan worden besproken ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

3. La proposition de loi soumise pour avis contient diverses mesures de maintien de l'emploi après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Il ressort des développements de la proposition et de la disposition d'entrée en vigueur que l'intention est que la réglementation proposée ne produise ses effets qu'en cas d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord sur les conditions du retrait.

La proposition est subdivisée en quatre titres. Le titre 1^{er} contient des dispositions générales, parmi lesquelles les conditions et la procédure de reconnaissance comme employeur soumis à des difficultés économiques en raison du Brexit. Le titre 2 comporte les mesures en faveur de telles entreprises. Le chapitre 1^{er} contient un régime collectif temporaire de suspension totale ou à temps réduit de l'exécution du contrat de travail, qui déroge aux régimes prévus aux articles 51 et 77/1 et suivants de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail'. Le chapitre 2 règle la réduction individuelle temporaire des prestations de travail, une allocation similaire à celle allouée dans le cadre du crédit-temps étant accordée au travailleur concerné. Le chapitre 3 prévoit d'introduire des règles relatives à l'adaptation temporaire de la durée du travail,

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

qui octroient au travailleur une compensation salariale de l'employeur et à l'employeur une réduction forfaitaire groupe-cible. Le titre 3 apporte une modification technique à l'article 77/1 de la loi du 3 juillet 1978. Le titre 4 contient une disposition finale réglant l'effet temporel des mesures proposées.

FORMALITÉS

4. La question se pose de savoir si la réglementation proposée peut être considérée comme l'octroi d'une aide d'État qui, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), doit en principe être préalablement notifiée à la Commission européenne.

4.1. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE définit une aide d'État comme « [d]es aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, [qui] sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres ». Il en résulte qu'il n'est question d'aide d'État que si la mesure accorde un avantage économique à une entreprise, peut être imputée à l'État et est financée au moyen de ressources d'État, a un caractère sélectif et peut avoir des conséquences sur la concurrence et les échanges entre les États membres.

4.2. Pour qu'il puisse être question d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, il est notamment requis que la mesure ait un caractère sélectif. Bien que la possibilité de reconnaissance comme « employeur soumis à des difficultés économiques en raison du Brexit » n'est pas expressément limitée à des entreprises ou secteurs déterminés, des mesures qui, de prime abord, s'appliquent à toutes les entreprises, peuvent également être sélectives dans une certaine mesure. Ainsi, il a déjà été jugé dans la jurisprudence qu'il est question de sélectivité à l'égard de mesures qui s'adressent à des entreprises en difficulté ², à des entreprises exportatrices ou à des entreprises qui exercent des activités liées à l'exportation ³.

4.3. À la question de savoir si la réglementation proposée peut être considérée comme une aide d'État, le délégué a déclaré ce qui suit :

« We zijn van mening dat de maatregelen in dit wetsvoorstel niet kunnen beschouwd worden als staatssteun. De maatregelen voldoen namelijk niet aan één van de criteria voorzien in artikel 107, lid 1 VWEU, met name de vereiste van selectiviteit. Staatssteun moet een selectief karakter hebben en bijgevolg slechts bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen. De ontworpen maatregelen staan evenwel open voor alle Belgische bedrijven. Selectiviteit onderscheidt staatssteun van zogenaamde algemene maatregelen, die aan alle ondernemingen in alle sectoren van de economie van een lidstaat ten goede kunnen komen.

Trouwens, ook de crisismaatregelen vervat in de wet van 19 juni 2009, waarop dit wetsvoorstel is gebaseerd, werden niet aangemeld.

² Tribunal UE, 4 février 2016, T-287/11, *Heitkamp BauHolding GmbH/Commission*, 129 et suivants.

³ C.J.C.E., 7 juin 1988, 57/86, *Grèce/Commission*, 8; C.J.C.E., 5 juillet 2004, C-501/00, *Espagne/Commission*, 92.

Bovendien kan gemeld worden dat de Europese Commissie een voorstel heeft ingediend waardoor het Europese Solidarity Fund zou tussenkomen in de financiële last ten gevolge van en no-dealbrexit, waarbij ‘measures to preserve existing employment’ expliciet wordt vermeld als een mogelijkheid (zie <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-399-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>) ».

4.4. Nonobstant les explications du délégué et compte tenu des observations formulées ci-dessus au point 4.2, on ne peut exclure d’emblée que les mesures proposées soient, en tout ou en partie, néanmoins considérées comme un régime d’aide d’État, qui doit être notifié à la Commission européenne. L’article 108, paragraphe 3, du Traité ‘sur le fonctionnement de l’Union européenne’ requiert en effet que la Commission européenne soit informée, en temps utile, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Il est dès lors conseillé, lors des débats parlementaires concernant la proposition, d’interroger les services de la Commission européenne afin de trancher définitivement cette question.

À cet égard, on gardera en effet à l’esprit que, dans l’hypothèse où la réglementation proposée ou une partie de celle-ci devrait être considérée comme un régime d’aide d’État, la méconnaissance de l’obligation de notification emporterait l’illégalité de l’aide d’État en question, même si elle pouvait être déclarée compatible en soi avec le droit de l’Union européenne, de même qu’en principe, l’obligation de récupérer l’aide illégalement accordée ⁴.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5. Le Conseil d’État, section de législation, a donné, le 25 novembre 2019, l’avis 66.663/3 sur un avant-projet de loi ‘introduisant diverses dispositions fiscales transitoires en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord de l’Union européenne’. Dans cet avis, les observations suivantes, notamment, ont été formulées en ce qui concerne le déroulement du Brexit et sa mise en œuvre dans l’ordre juridique interne :

« 4.1. Par un courrier du 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié son intention de quitter l’Union européenne conformément à l’article 50, paragraphe 2, du Traité sur l’Union européenne (ci-après : TUE). Bien qu’en 2018, un premier accord de retrait ait été conclu avec l’Union européenne ⁵, le Parlement britannique n’a pas donné l’assentiment requis à cet accord. Conformément à l’article 50, paragraphe 3, du TUE, le Royaume-Uni aurait donc dû quitter l’Union européenne sans accord de sortie le 30 mars 2019 à 0 heure. Pour éviter les conséquences d’un tel retrait, le Royaume-Uni a demandé, conformément à l’article 50, paragraphe 3, du TUE, un premier report du délai, qui a été accordé par le Conseil européen ⁶. Ce sursis s’étant avéré insuffisant, une nouvelle prorogation du délai a

⁴ Voir p. ex. C.J.U.E., 8 décembre 2011, C-275/10, *Residex Capital IV CV*; C.J.U.E., 5 mars 2015, C-667/13, *Estado Português*.

⁵ Note 7 du texte cité : Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord de l’Union européenne et de la Communauté européenne de l’énergie atomique, *J.O.U.E.*, 2019, C 66 I.

⁶ Note 8 du texte cité : Décision (UE) 2019/476 du Conseil européen, prise en accord avec le Royaume-Uni, du 22 mars 2019 prorogeant le délai au titre de l’article 50, paragraphe 3, du TUE, *J.O.U.E.*, 2019, L 80 I. La décision

été accordée, à la demande du Royaume-Uni, jusqu'au 31 octobre 2019⁷. Entre-temps, l'accord de retrait a été renégocié⁸. Cet accord de retrait modifié n'a à ce jour pas encore été ratifié par le Royaume-Uni et il a en outre été décidé d'organiser des élections législatives le 12 décembre 2019. À la demande du Royaume-Uni, le Conseil européen a accordé une troisième prorogation du délai, cette fois jusqu'au 31 janvier 2020⁹.

4.2. Il résulte de ce qui précède que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord de retrait peut se produire au plus tôt le 1^{er} février 2020, alors que l'avant-projet se fonde sur l'hypothèse qu'un tel Brexit dur peut même avoir lieu avant le 1^{er} janvier 2020. Les dates en question inscrites dans l'avant-projet doivent dès lors être adaptées. Par identité de motif, il est conseillé d'adapter également les dates concernées¹⁰ dans la loi du 3 avril 2019.

4.3. Si le Royaume-Uni quitte l'Union européenne avec l'accord de retrait modifié, celui-ci prévoit l'applicabilité de la quasi-totalité du droit de l'Union¹¹ pendant une période transitoire qui se termine le 31 décembre 2020¹², mais que le Comité mixte peut éventuellement encore prolonger une seule fois d'un ou de deux ans avant le 1^{er} juillet 2020, soit jusqu'au 31 décembre 2021 ou 2022¹³.

En principe, en Belgique¹⁴, cette applicabilité ne requiert pas de mesures d'exécution dans la législation interne, dès lors qu'il s'agit de l'exercice de pouvoirs par des institutions de droit international public qui, en application de l'article 34 de la Constitution¹⁵, est attribué à ces institutions par l'article 50, paragraphe 2, du TUE et qui est mis en œuvre par les articles 126 et suivants de l'accord de retrait. Cela signifie concrètement que, pendant cette période transitoire, notamment les références aux autres États membres de l'Union [européenne] doivent également être comprises comme étant faites au Royaume-Uni. Il peut cependant être nécessaire de prévoir des mesures d'exécution spécifiques en ce qui concerne l'expiration de cette période transitoire, par exemple pour régler les effets futurs postérieurs au retrait du Royaume-Uni du marché intérieur (après la fin de la période transitoire) pour certains actes juridiques tels que les contrats d'épargne à long terme qui ont été conclus avant cette date. Ce qui précède

prévoyait une prorogation du délai jusqu'au 12 avril 2019 si la Chambre des communes n'approuvait pas l'accord au plus tard le 29 mars 2019, ou jusqu'au 22 mai 2019 si elle l'approuvait. C'est le premier scénario qui s'est réalisé.

⁷ Note 9 du texte cité : Décision (UE) 2019/584 du Conseil européen prise en accord avec le Royaume-Uni du 11 avril 2019 prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE, *J.O.U.E.*, 2019, L 101.

⁸ Note 10 du texte cité : Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, *J.O.U.E.*, 2019, C 384 I, pp. 1-177.

⁹ Note 11 du texte cité : Article 1^{er}, paragraphe 1, de la décision (UE) 2019/1810 du Conseil européen, prise en accord avec le Royaume-Uni, du 29 octobre 2019 prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE, *J.O.U.E.*, 2019, L 278 I. Si les procédures de ratification à l'accord de retrait modifié devaient être achevées avant cette date, l'accord de retrait entrerait cependant en vigueur le premier jour du mois suivant (article 1^{er}, paragraphe 2, de la même décision).

¹⁰ Note 12 du texte cité : À tout le moins la date du 31 décembre 2019, qui est chaque fois mentionnée aux articles 21 à 24 de cette loi.

¹¹ Note 13 du texte cité : Pour le principe et les exceptions à celui-ci, voir l'article 127 de l'accord de retrait.

¹² Note 14 du texte cité : Article 126 de l'accord de retrait.

¹³ Note 15 du texte cité : Article 132 de l'accord de retrait. Pour la composition et les missions du Comité mixte, voir l'article 164 de l'accord de retrait.

¹⁴ Note 16 du texte cité : À l'inverse des pays qui connaissent un système dualiste, comme le Royaume-Uni lui-même.

¹⁵ Note 17 du texte cité : Dans le cas de l'accord de retrait, au nom de l'Union, par le Conseil (qui décide à la majorité qualifiée des voix) après approbation par le Parlement européen (voir l'article 50, paragraphe 2, TUE).

dépendra également de la concrétisation des relations futures, après l'expiration de la période transitoire, entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, sans doute dans un traité commercial qui doit encore être conclu¹⁶.

4.4. En conclusion, dans l'état actuel des choses, il existe deux scénarios dans lesquels les effets du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sont incertains. Dans le premier scénario, l'accord de retrait n'est pas ratifié avant le 1^{er} février 2020 (ou avant une date postérieure qui serait fixée dans un nouveau report). Dans un deuxième scénario, l'accord de retrait est ratifié dans le délai, mais la période transitoire (éventuellement prorogée) s'achève (au plus tôt à partir du 1^{er} janvier 2021). Dans les deux cas, la libre circulation des biens, des personnes¹⁷, des services et des capitaux n'est plus garantie et les problèmes évoqués dans l'exposé des motifs en ce qui concerne les avantages fiscaux escomptés par les contribuables concernés risquent dès lors de se concrétiser.

L'avant-projet est principalement axé sur le premier scénario, comme l'indique l'exposé des motifs. Il est toutefois conseillé, outre l'adaptation de la date à laquelle le premier scénario peut se produire (voir à ce sujet l'observation 4.2), d'examiner s'il ne faut pas prévoir un régime spécifique pour le deuxième scénario (probablement en modifiant la loi du 3 avril 2019) en créant un cadre juridique sûr pour le traitement fiscal des avantages fiscaux précités, dès que la date d'expiration de la période transitoire apparaîtra clairement (au plus tôt le 1^{er} juillet 2020 – voir l'observation 4.3). À cet égard, il faudra, le cas échéant, également tenir compte de la concrétisation des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ».

5.1. Selon les développements, la proposition de loi à l'examen n'est destinée à entrer en vigueur qu'« en cas de Brexit sans accord ». Cette situation correspond à ce qu'on appelle le « premier scénario » visé dans l'avis 66.663/3 précité.

L'article 25, § 1^{er}, de la proposition dispose à cet égard que les titres 1^{er} et 2 entrent en vigueur le même jour que la loi du 3 avril 2019 'relative au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne'. Conformément à l'article 46 de la loi du 3 avril 2019, cette loi entre en vigueur à une date à fixer par le Roi. Il ressort toutefois de l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 3 avril 2019 que l'intention est de mettre la loi en vigueur uniquement en cas d'un retrait de l'Union européenne sans accord au sens de l'article 50, paragraphe 2, TUE¹⁸.

5.2. Toutefois, les conséquences d'un « Brexit sans accord » sur l'emploi, auxquelles les auteurs de la proposition entendent remédier, peuvent également survenir dans ce que l'on qualifie de « deuxième scénario », dont fait état l'avis 66.663/3 précité. Il revient au législateur d'apprécier si et dans quelle mesure la réglementation actuellement proposée, le cas échéant dans une forme adaptée, devrait également trouver à s'appliquer dans un tel scénario.

¹⁶ Note 18 du texte cité : Voir déjà la version adaptée de la Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, J.O.U.E., C 384 I, pp. 178-193.

¹⁷ Note 19 du texte cité : Sous réserve du régime transitoire pour les citoyens européens et les membres de leur famille dans l'Accord de sortie.

¹⁸ Doc. parl., Chambre, 2018-2019, n° 54-3554/1, p. 5 : « Le présent projet de loi vise à faire face [au] retrait du Royaume-Uni sans accord avec l'Union européenne. La loi entrerait en vigueur uniquement si aucun accord n'était trouvé entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Elle vise à répondre de manière temporaire aux principales difficultés posées par le Brexit dans les matières relevant des compétences du législateur fédéral ».

5.3. Ainsi qu'il a déjà été observé dans l'avis 66.663/3 précité, il est en tout cas recommandé d'adapter certaines dates mentionnées dans la loi du 3 avril 2019 ¹⁹.

6. Les mesures contenues dans la proposition s'appliquent uniquement aux employeurs qui « *sont soumis à des difficultés économiques en raison du Brexit* » ²⁰. On entend par là l'employeur qui est reconnu par le ministre de l'Emploi comme étant un employeur « *affecté à court terme par une réduction d'au moins 5 %* » du chiffre d'affaires, de la production ou des commandes à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ²¹. La preuve doit en être apportée dans la demande de reconnaissance ²².

Dans un souci de sécurité juridique et d'égalité de traitement des demandeurs en ce qui concerne l'application de la réglementation proposée, il est nécessaire d'apporter, dans le texte de la proposition, ou à tout le moins lors des débats parlementaires concernant la proposition, davantage de clarté quant aux aspects précités, qui sont déterminants pour délimiter le champ d'application de la réglementation. En effet, la proposition ne contient pas de délégation au Roi lui permettant de déterminer les modalités concernant à ces aspects ²³.

Observations particulières

Article 5

7. L'article 5, alinéa 2, de la proposition dispose que la période de reconnaissance en tant qu'employeur en difficultés économiques en raison du Brexit peut se terminer au plus tard « à la date à laquelle la présente loi cesse de s'appliquer ». Dès lors que l'article 25 de la proposition prévoit uniquement une fin de vigueur des titres 1^{er} et 2 de la proposition, il est conseillé d'adapter la formulation de l'article 5 de la proposition en conséquence.

Article 19

8.1. L'article 353bis/4, alinéa 6, proposé, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 dispose en ce qui concerne la durée potentielle de ladite mesure d'aide que la date de début de celle-ci ne peut précéder la date de début de la reconnaissance comme employeur soumis à des difficultés économiques en raison du Brexit et ne peut se situer après la date de fin de la reconnaissance.

¹⁹ Voir par exemple la date du 31 décembre 2019, qui est chaque fois mentionnée aux articles 21 à 24 de cette loi.

²⁰ Article 2, alinéa 1^{er}, de la proposition.

²¹ Article 2, alinéa 2, de la proposition.

²² Article 4, alinéa 2, de la proposition.

²³ L'habilitation conférée au ministre de l'Emploi à l'article 4, alinéa 1^{er}, de la proposition afin de fixer le modèle du formulaire ne peut être considérée comme une habilitation permettant d'apporter la clarté précitée. L'habilitation conférée au Roi à l'article 2, alinéa 4, de la proposition lui permettant de « modifier le critère de la diminution exprimée en pourcentage visé au deuxième alinéa » n'a pas non plus une telle portée.

Il découle de cette disposition que la date finale de l'adaptation temporaire de la durée de travail peut se situer après la fin de la reconnaissance comme employeur soumis à des difficultés économiques en raison du Brexit. Ce faisant, le champ d'application temporel de cette mesure diffère de celui des deux autres mesures inscrites au titre 2 : les articles 7 et 8 de la proposition disposent que le régime de suspension totale ou à temps réduit de l'exécution du contrat de travail s'applique « pendant la période de reconnaissance » et l'article 11, alinéa 2, de la proposition dispose que « la période convenue de réduction des prestations de travail doit entièrement se situer dans la période de reconnaissance comme employeur soumis à des difficultés économiques en raison du Brexit ».

L'article 28/5, alinéa 2, proposé, de l'arrêté royal du 16 mai 2003 (article 23 de la proposition) dispose que la date de fin de l'adaptation temporaire de la durée du travail, qui est fixée dans une convention collective de travail, « doit se situer avant la date à laquelle le titre 2 [...] [de la proposition] cesse d'être en vigueur ».

8.2. Si l'intention est de limiter également l'application de cette mesure à la durée de la reconnaissance de l'employeur, comme c'est le cas pour les chapitres 1^{er} et 2 du titre 2 de la proposition, il y aurait lieu d'adapter dans ce sens l'article 353bis/4, alinéa 6, proposé, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

S'il s'agit toutefois de prévoir un régime différent en ce qui concerne le champ d'application temporel, il convient, lors de la poursuite des travaux préparatoires de la proposition, de fournir une justification pour ce régime dérogatoire, à la lumière du principe d'égalité.

Article 23

9. L'article 23 de la proposition vise à insérer de nouvelles dispositions dans l'arrêté royal du 16 mai 2003 'pris en exécution du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale'.

La méthode visant à modifier un arrêté royal directement par la loi est en principe possible, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à des compétences réservées au pouvoir exécutif et que le législateur ne s'approprie pas ainsi un pouvoir d'exécution, mais elle est toutefois fortement déconseillée. Elle conduit en effet à combiner des normes législatives et réglementaires dans un même texte, le pouvoir exécutif ne pouvant en principe plus modifier ultérieurement les modifications apportées par le législateur²⁴.

En l'espèce, cela signifie que les habilitations conférées au Roi par le législateur aux articles 353bis/1 à 353bis/4 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (articles 16 à 19 de la proposition) risquent de devenir inexécutables, dès lors que les dispositions que le Roi pourrait

²⁴ Voir entre autres l'avis C.E. 57.332/1/VR du 3 avril 2015 'sur des amendements au projet de loi concernant la promotion de l'emploi', *Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 52-960/9, p. 12.

adopter sur la base de ces habilitations ont déjà été fixées par une loi formelle, qui ne peut être modifiée par un arrêté royal.

Il peut être remédié à cette anomalie en ajoutant à l'article 23 de la proposition une disposition habilitant le Roi à abroger, compléter ou modifier les dispositions concernées.

Observation finale

10. Dans un souci de sécurité juridique, il semble nécessaire de soumettre encore la proposition à un examen complémentaire sur le plan rédactionnel, en particulier en ce qui concerne la concordance entre les textes français et néerlandais.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME