KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 7e april 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot aanwending van de opbrengst voortspruitend uit de loonmatiging in de verzekeringsector", heeft de 13e april 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 7 avril 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant affectation du produit de la modération salariale dans le secteur des assurances", a donné le 13 avril 1982 l'avis suivant :

I. OMTRENT DE RECHTSGROND.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt in hoofdorde ertoe - wat de verzekeringsector betreft - het resultaat van de loonmatiging die voortspruit uit de toepassing van het koninklijk besluit nr 11 van 26 februari 1982 houdende bepaalde tijdelijke wijzigingen in de regeling inzake de koppeling van de lonen en bezoldigingen aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk, te doen storten aan het Fonds voor arbeidsongevallen.

De Regering meent dat de Koning de bevoegdheid daartoe ontleent aan het bepaalde in artikel 1, 1°, tweede streepje, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning naar luid waarvan Hij, binnen de grenzen bepaald in de wet, alle nuttige maatregelen kan nemen ten einde "de weerslag van de kostenvermindering op de prijzen, de tewerkstelling en de investeringen te organiseren en te controleren".

Uit die tekst blijkt duidelijk welke de bestemming hoeft te zijn van de kostenbeheersing welke in de andere bepaling van artikel 1, 1°, van de wet van 2 februari 1982 is bedoeld en met het koninklijk besluit nr 11 van 26 februari 1982 is vastgesteld. De loonmatiging in kwestie moet haar weerslag hebben op, bijgevolg haar bestemming vinden in een kostenvermindering van de prijs of in het behoud of de bevordering van de tewerkstelling of de investeringen.

.../...

In het verslag aan de Koning wordt gesteld dat de opbrengst van de loonmatiging in de sector van de verzekeringen niet kan aangewend worden om er de tewerkstelling of de investeringen te bevorderen. Een vermindering van de verzekeringspremies kan, steeds volgens het verslag, evenmin weerhouden worden.

De Raad van State kan de echtheid van die verklaring niet nagaan. Maar zelfs indien zij echt is, moet worden opgemerkt dat aan de ingeroepen bepaling van artikel 1, 1°, van de wet van 2 februari 1982 de Koning niet de bevoegdheid ontleent om aan de bedoelde loonmatiging een andere bestemming te geven dan die welke in de aangehaalde bepaling is vastgesteld.

In dit verband ken zeer dienstig verwezen worden naar de regeling die is uitgewerkt in artikel 5 van het koninklijk besluit nr 12 van 26 februari 1982 houdende de sociale solidariteitsbijdrage ten laste van de genieters van bedrijfsinkomsten die niet aan de index van de consumptieprijzen gebonden zijn. Dat besluit is vastgesteld in toepassing van het bepaalde in artikel 1, 2°, van de wet van 2 februari 1982 dat samen met het bepaalde in 1° van dat artikel 1 een geheel vormt. Beide bepalingen beogen een kostenbeheersing om door een inkrimping van de consumptieve uitgaven ruimte te creëren voor productieve uitgaven. Welnu, in artikel 5 van het koninklijk besluit nr 12 van 26 februari 1982 wordt gesteld dat de opbrengst van de zogeheten solidariteitsbijdrage die wordt opgelegd aan de zelfstandigen en de vrije beroepen die niet genieten van officieel getarifieerde beroepsinkomsten, zal bestemd worden voor een deel ten gunste van het Participatiefonds

.../...

in het kapitaal van de kleine en middelgrote ondernemingen, voor een ander deel ten gunste van het Landbouwfonds om interestsubsidies toe te staan voor investeringen in land- en tuinbouw, alsmede vestigingspremies ten gunste van de jongeren.

Die oplossing toont aan dat wanneer, zoals de Regering in dit geval voorhoudt, de opbrengst van de loonmatiging niet kan aangewend worden om in de betrokken bedrijfssector de kostenprijs te drukken of de tewerkstelling en de investering te bevorderen, de mogelijkheid open blijft om desalniettemin aan de bedoelde opbrengst een bestemming te geven welke in overeenstemming is met die waarin door de wet van 2 februari 1982 in haar artikel 1, 1°, is voorzien.

De conclusie is dan ook dat de bestemmingsbepaling vervat in artikel 3 van het ontwerp geen rechtsgrond kan vinden in de wet van 2 februari 1982. Naar het voorbeeld van het bepaalde in artikel 5 van het koninklijk besluit nr 12 van 26 februari 1982 zal zij - uiteraard in een aangepaste conceptie - moeten worden herschreven ten einde aan de opbrengst van de loonmatiging in kwestie een bestemming te geven welke kan ingepast worden in die waarin de wet voorziet.

II. OPMERKINGEN BIJ DE ARTIKELEN.

1. In de aanhef mag de verwijzing naar het koninklijk besluit nr 11 van 26 februari 1982 worden weggelaten; indien zij behouden blijft, moet zij worden aangevuld met de vermelding van de datum van het besluit.

.../...

2. Om in overeenstemming te zijn met de in het koninklijk besluit nr 11 van 26 februari 1982 gebruikte terminologie, lijkt men in artikel 1 te moeten lezen : "... gehouden de som van de loonbedragen en de werkgeversbijdragen die ingevolge de toepassing van het koninklijk belsuit nr 11 van 26 februari 1982 ... niet verschuldigd zijn, te berekenen ...".

3. De bepaling van artikel 2 is eigenlijk een omschrijving van het toepassingsgebied van het ontwerpbesluit. Zij zou beter van plaats wisselen met de bepaling van artikel 1, te beginnen als volgt : "Dit besluit is van toepassing op de private en openbare verzekeringsondernemingen die ...". Indien op deze aanbeveling wordt ingegaan, zal de verwijzing in artikel 3 dienen te worden aangepast.

4. Onverminderd de opmerking die vooraan in dit advies omtrent de rechtsgrond van de in artikel 3 vervatte bestemmingsbepaling is gemaakt, moet nog worden opgemerkt dat voor het saldo dat na 1 september 1982 mag worden gestort, de datum zal moeten worden vastgesteld waarop zulks dient te geschieden.

Volgens de eindbepaling van datzelfde artikel 3 zullen de andere modaliteiten van de storting door de Minister van Sociale Zaken worden vastgesteld. Het hoort deze bevoegdheid door de Koning te laten uitoefenen.

5. Men zal opmerken dat het ontwerp geen uitvoeringsbepaling bevat, noch in enige strafbepaling voorziet.

I. EN CE QUI CONCERNE LE FONDEMENT LEGAL.

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat tend essentiellement à faire en sorte que dans le secteur des assurances le résultat produit de la modération salariale résultant de l'application de l'arrêté royal n° 11 du 26 février 1982 portant certaines modifications temporaires aux règles relatives à la liaison des salaires et rémunérations à l'indice des prix à la consommation du Royaume, soit versé au Fonds des Accidents du Travail.

Le Gouvernement considère que le Roi est habilité par la disposition de l'article 1er, 1°, deuxième tiret, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, aux termes de laquelle Il peut, dans les limites définies dans la loi, prendre toutes les mesures utiles en vue "d'organiser et de contrôler l'effet de la réduction des coûts sur les prix, l'emploi et les investissements".

Il ressort clairement de ce texte à quelles fins la maîtrise des coûts visés par l'autre disposition de l'article 1er, 1°, de la loi du 2 février 1982 et organisée par l'arrêté royal n° 11 du 26 février 1982 doit être destinée. La modération salariale en question doit avoir un effet sur la réduction des coûts constitutifs du prix ou sur le maintien ou la promotion de l'emploi ou des investissements, et c'est là, partant, qu'elle doit trouver sa destination.

Le rapport au Roi affirme que, le produit de la modération salariale ne peut pas être affecté dans le secteur des assurances à l'amélioration de l'emploi ou des investissements.

.../...

Une réduction des primes d'assurances, toujours selon le rapport, n'était pas non plus une solution à retenir.

Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'examiner si cette affirmation est exacte, mais en admettant même qu'elle le soit, force serait toujours de constater que le Roi n'emprunte pas à l'article ler, 1°, de la loi du 2 février 1982 le pouvoir de donner à la modération salariale visée une destination autre que celle que la disposition précitée lui assigne.

On peut, à cet égard, se reporter utilement à la réglementation établie par l'article 5 de l'arrêté royal n° 12 du 26 février 1982 relatif à la cotisation sociale de solidarité à charge des bénéficiaires de revenus professionnels non liés à l'indice des prix à la consommation. Cet arrêté a été pris en application de la disposition de l'article ler, 2°, de la loi du 2 février 1982, qui forme un tout avec celle du 1° du même article. Ces dispositions tendent l'une et l'autre vers une maîtrise des coûts qui doit permettre, par une compression des dépenses de consommation, d'élargir la marge des dépenses productives. Or, l'article 5 de l'arrêté royal n° 12 du 26 février 1982 prévoit que le produit de la cotisation dite de solidarité imposée aux travailleurs indépendants et aux titulaires de professions libérales qui ne bénéficient pas de revenus professionnels tarifés officiellement sera affecté partie en faveur du Fonds de participation au capital des petites et moyennes entreprises, partie en faveur du Fonds agricole pour l'octroi de subventions d'intérêt aux investis sements agricoles et horticoles et de primes à l'installation des jeunes.

Cette solution montre que dans les cas où comme le Gouvernement l'affirme en l'espèce, il n'y a pas moyen d'affecter le produit de la modération salariale à la réduction des coûts ou

à la promotion de l'emploi et des investissements dans le secteur d'activité intéressé, la possibilité demeure de donner à ce produit une destination qui soit conforme à celle que la loi du 2 février 1982 prévoit en son article ler, 1°.

En conclusion, la mesure d'affectation prévue par l'article 3 du projet ne saurait trouver un fondement légal dans la loi du 2 février 1982. Il y aura lieu, en s'inspirant de l'article 5 de l'arrêté royal n° 12 du 26 février 1982, de la remanier dans une conception appropriée, bien entendu de façon à donner au produit de la modération salariale visée une destination qui puisse entrer dans les prévisions de la loi.

II. OBSERVATIONS CONCERNANT LES ARTICLES.

1. Dans le préambule, la référence à l'arrêté royal n° 11 du 26 février 1982 peut être omise; si elle est maintenue, elle doit être complétée par l'indication de la date de l'arrêté.

2. Par souci de concordance avec la terminologie de l'arrêté royal n° 11 du 26 février 1982, il conviendrait d'écrire à l'article ler : " ... sont tenues de calculer ... la somme des rémunérations et des cotisations patronales qui ne sont pas dues en raison de l'application de l'arrêté royal n° 11 du 26 février 1982 ...".

3. La disposition de l'article 2 est en fait une définition du champ d'application de l'arrêté en projet. Elle gagnerait à permuter avec la disposition de l'article ler et à commencer comme suit : "Le présent arrêté s'applique aux entreprises d'assurances privées et publiques qui ...". Si cette recommandation est adoptée, il conviendra d'adapter la référence qui figure dans l'article 3.

.../...

4. Sans préjudice de ce qui a été observé au début du présent avis concernant le fondement légal de la mesure d'affectation prévue par l'article 3 du projet, l'attention du Gouvernement est attirée sur la nécessité d'indiquer la date précise à laquelle il y aura lieu de verser le solde qui peut être payé après le 1er septembre 1982.

Selon la dernière disposition du même article 3, les autres modalités de ce versement seront fixées par le Ministre des Affaires sociales. C'est au Roi qu'il convient de confier l'exercice de ce pouvoir.

5. On remarquera que le projet ne comporte pas d'exécutoire, pas plus qu'il ne contient de disposition pénale.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
	H. COREMANS, Gh. TACQ,	staatsraden, conseillers d'Etat,
Mevrouw Madame :	L. DETOBEL,	toegevoegd griffier. greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

L. DETOBEL. H. ADRIAENS.