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 24e september 1968 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de koppeling aan het indexcijfer van de consumptieprijzen", heeft de 17e januari 1969 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 24 septembre 1968, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à la liaison à l'indice des prix à la consommation", a donné le 17 janvier 1969 l'avis suivant :

Het voorontwerp van wet wil met ingang van 1 januari 1968 de wet van 12 april 1960 tot eenmaking van de verschillende stelsels van koppeling aan het indexcijfer der kleinhandelsprijzen vervangen door een regeling afgestemd op het indexcijfer van de consumptieprijzen, dat vanaf 1 januari 1968 in de plaats is getreden van eerstgenoemd indexcijfer.

Met betrekking tot het indexcijfer van de consumptieprijzen waarnaar het voorontwerp van wet verwijst, bestaat enkel als regelende tekst het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende instelling van een bijzondere commissie, genaamd "Indexcommissie", en houdende afschaffing van de "Commissie der indexcijfers van de kleinhandelsprijzen en van de levensduurte". Over de wijze van berekening van bedoeld indexcijfer of de aanwijzing van het voor de berekening ervan bevoegde lichaam komt in dat koninklijk besluit echter geen bepaling voor.

Een dergelijke toestand bestond destijds eveneens wat het indexcijfer der kleinhandelsprijzen betreft.

*
* *

De aanhef vermeldt enkel het advies van de Raad van State. Er wordt geen melding gemaakt, evenmin in de memorie van toelichting, van andere raadplegingen.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 12 april 1960 werd het standpunt ontwikkeld dat de syndicale raadpleging had moeten plaatsvinden (Parl.Hand., Senaat, vergadering van 5 april 1960, o.m. p. 1087).

.../...

De vraag rijst dan ook of de Regering niet vooraf op grond van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 de algemene syndicale raad van advies moet raadplegen.

Een andere vraag is of de aanhef niet moet doen blijken van de naleving van het bepaalde in artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg.

*
* *

Artikel 1.

Dit artikel, geeft aan wat aan het indexcijfer van de consumptieprijzen wordt gekoppeld.

I. In de eerste plaats worden de sociale uitkeringen van de sociale zekerheid genoemd.

Dit begrip, dat reeds in de wet van 12 april 1960 voorkwam, biedt blijkbaar geen moeilijkheden.

Wel moet erop worden gewezen dat deze wet volgens artikel 1 slechts toepasselijk is op die sociale uitkeringen van de sociale zekerheid welke krachtens een wettelijke of reglementaire bepaling aan de schommelingen van het algemeen indexcijfer der kleinhandelsprijzen waren gekoppeld. De memorie van toelichting van het toenmalige wetsontwerp zegt uitdrukkelijk : "Artikel 1 bepaalt het toepassingsveld van de wet. Het is slechts van toepassing in de mate dat de uitgaven, krachtens een wettelijke of reglementaire beschikking aan de schommelingen van het algemeen indexcijfer der kleinhandelsprijzen gekoppeld werden" (Gedr. St. Senaat, zitting 1959-1960, nr. 220, p. 2).

Artikel 1, 1°, van het voorontwerp herneemt deze beperking niet ten aanzien van de sociale uitkeringen van de sociale zekerheid. Voor deze werkwijze wordt in de memorie van toelichting geen toelichting verstrekt. Waarschijnlijk is uitgegaan van de onderstelling dat alle sociale uitkeringen van de sociale zekerheid gekoppeld zijn aan het indexcijfer. Dit is evenwel niet waar. Zo wordt het vakantiegeld berekend op een bedrag van het genoten loon en heeft de wetgever dus niet de behoefte gevoeld dit vakantiegeld aan de schommelingen van het indexcijfer te koppelen. Zo ook nog is in de sector van de ziekteverzekering alleen een rechtstreekse koppeling voorgeschreven voor de uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid (artikel 59 van de wet van 9 augustus 1963 en artikel 237 van het koninklijk besluit van 4 november 1963) ; de uitkering voor begrafeniskosten is niet rechtstreeks aan het index-cijfer gekoppeld (artikel 61 van de wet van 9 augustus 1963 en artikel 238 van het koninklijk besluit van 4 november 1963) en dit geldt ook voor de hele sector van de geneeskundige verstrekkingen.

Wil men aan de hier genoemde regelen geen impliciete wijziging brengen, dan dient artikel 1, 1°, van het voor-ontwerp anders te worden geredigeerd.

II. In de tweede plaats worden genoemd de wedden, lone pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de Openbare Schatkist. Hierbij sluiten nog aan de artikelen 4 5 van het voorontwerp die deze materie nader regelen.

.../.

Tijdens het onderzoek van deze teksten heeft de Raad van State vastgesteld dat artikel 1, 2°, en de artikelen 4 en 5 vatbaar zijn voor interpretatie in diverse zin.

Dienvolgens werd op 31 oktober 1968 aan de Regering gevraagd of een door de Raad opgemaakte tekst haar bedoeling op dit punt juist weergeeft, waarop zij op 25 november 1968 bevestigend antwoordde.

III. In de derde plaats worden genoemd de andere sociale uitkeringen die op 1 januari 1968 gekoppeld waren aan het indexcijfer der kleinhandelsprijzen van het Rijk.

Daaronder moeten blijkens de commentaar bij artikel 6, 2°, van het voorontwerp, de uitkeringen verstrekt aan zelfstandigen begrepen worden voor zover zij op 1 januari 1968 aan het indexcijfer der kleinhandelsprijzen waren gekoppeld. In de wet van 12 april 1960 waren de uitkeringen en bijdragen inzake rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen uitdrukkelijk genoemd in artikel 1, 3°. Over de aanpassing van het bijdragestelsel handelt artikel 6, 2°, van het voorontwerp.

Ter vervanging van de artikelen 1, 4 en 5 van het voorontwerp stelt de Raad van State de volgende tekst voor :

.../...

"Artikel 1.-

§ 1. Aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld :

1° de sociale uitkeringen van de maatschappelijke zekerheid en andere sociale uitkeringen die op 1 januari 1968 aan het indexcijfer van de kleinhandelsprijzen van het Rijk waren gekoppeld ;

2° de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de Openbare Schatkist die op 1 januari 1968 aan het indexcijfer van de kleinhandelsprijzen van het Rijk waren gekoppeld ;

3° de loongrenzen die in aanmerking worden genomen voor de berekening van de bijdragen voor sociale zekerheid der werknemers, der mijnwerkers en gelijkgestelden, en der zeelieden ter koopvaardij.

§ 2. De Koning kan de wedden, lonen, pensioenen , toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de Openbare Schatkist die op 1 januari 1968 niet gekoppeld waren aan het indexcijfer van de kleinhandelsprijzen van het Rijk, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen koppelen.

§ 3. Ten aanzien van de uitgaven bedoeld in § 1, 2°, kan de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit nadere regels stellen die afwijken van de artikelen 2 en 3.

Hetzelfde geldt met betrekking tot de uitgaven in § 2 bedoeld, in geval zij bij koninklijk besluit aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld".

.../...

Artikelen 2 en 3.

Deze artikelen bepalen in welke mate de in artikel 1, § 1, van de voor artikel 1 voorgestelde tekst genoemde uitgaven en loongrenzen enige wijziging ondergaan bij schommeling van het indexcijfer van de consumptieprijzen.

Voor deze artikelen beveelt de Raad van State volgende lezing aan :

"Artikel 2.-

Aan het cijfer 103,76 in de index der consumptieprijzen worden gekoppeld :

1° de bedragen van de in artikel 1, § 1, 1° en 3° bedoelde uitkeringen, wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen, berekend op 1 januari 1968 volgens de alsdan geldende koppeling aan het indexcijfer van de kleinhandelsprijzen;

2° de bedragen van de onder artikel 1, § 1, 2°, bedoelde bezoldigingsgrenzen, berekend op 1 januari 1968 volgens de alsdan geldende koppeling aan het indexcijfer van de kleinhandelsprijzen.

Die bedragen worden verhoogd of verminderd wanneer het indexcijfer van de consumptieprijzen van de in artikel 3 bedoelde referteperiode 105,88 punten bereikt of tot op 101,64 punten daalt, en vervolgens telkens als het met 2,12 punten stijgt of daalt ten opzichte van het indexcijfer dat een vorige verhoging of vermindering ten gevolge heeft gehad.

.../...

Het bedrag van iedere verhoging of vermindering wordt bepaald op 2,04 pct. van de bedragen gekoppeld aan het indexcijfer 103,76.

Wanneer de grenzen bedoeld in artikel 1, § 1, 3°, verhoogd of verminderd met één of meer tranches van 2,04 pct. niet deelbaar zijn door 25, worden zij afgerond op de door de Koning bepaalde wijze.

Artikel 3.-

De verhoging of vermindering wordt op de in artikel 1 bedoelde wedden, lonen, pensioenen, toelagen, tegemoetkomingen, uitkeringen en bezoldigingsgrenzen toegepast :

1° indien zij per jaar vereffend worden, met ingang van het kalenderjaar dat volgt op datgene gedurende hetwelk het gemiddelde indexcijfer het cijfer bereikt dat de verhoging of vermindering ten gevolge heeft;

2° indien zij per kwartaal vereffend worden, met ingang van het kalenderkwartaal dat volgt op het einde van een periode tijdens welke het indexcijfer twee maanden na elkaar het cijfer bereikt dat de verhoging of vermindering ten gevolge heeft;

3° in de andere gevallen, vanaf de tweede kalendermaand die volgt op het einde van een periode tijdens welke het indexcijfer twee maanden na elkaar het cijfer bereikt dat de verhoging of vermindering ten gevolge heeft".

Artikel 6.

Dit artikel van het voorontwerp kent aan de Koning de bevoegdheid toe om in de eerste plaats de wetsbepalingen die verwijzen naar de wet van 12 april 1960, in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de ontworpen wet en om in de tweede plaats het mecanisme

.../

bepaald bij het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967,en dat toelaat volgens een eigen regeling het bijdragestelsel van de zelfstandigen te wijzigen overeenkomstig het indexcijfer van de kleinhandelsprijzen, aan te passen aan de nieuwe regelen vervat in de artikelen 1 en 2.

Uitgaande van de verschillende draagwijdte van de twee bepalingen opgenomen in artikel 6 van het voorontwerp, stelt de Raad van State voor dit artikel, dat artikel 4 zou worden, de volgende lezing voor :

"Artikel 4.-

§ 1. De Koning kan de wetsbepalingen die verwijzen naar het indexcijfer der kleinhandelsprijzen als bedoeld in de wet van 12 april 1960, wijzigen om ze in overeenstemming te brengen met het bepaalde in deze wet.

§ 2. De Koning kan het stelsel bepaald in de artikelen 1, § 1, en 2 toepasselijk maken op de regeling vervat in hoofdstuk II van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, en daartoe de bepalingen van bedoeld hoofdstuk II, meer bepaald de artikelen 11, § 3, en 14,wijzigen".

L'avant-projet de loi entend remplacer, avec effet au 1er janvier 1968, la loi du 12 avril 1960 unifiant les divers régimes de liaison à l'indice des prix de détail, par un système de liaison à l'indice des prix à la consommation, lequel a été substitué au premier indice à partir du 1er janvier 1968.

Il n'existe qu'un seul texte normatif relatif à l'indice des prix à la consommation auquel l'avant-projet se réfère : c'est l'arrêté royal du 22 décembre 1967 portant institution d'une commission spéciale dénommée "Commission de l'indice" et supprimant la "Commission des nombres-indices des prix de détail et du coût de la vie". Cet arrêté royal toutefois est muet sur le mode de calcul de cet indice, et il ne désigne pas non plus l'organisme compétent pour procéder à ce calcul.

Il en allait déjà ainsi en ce qui concernait l'indice des prix de détail.

*
* *

Le préambule fait uniquement mention de l'avis du Conseil d'Etat. L'exposé des motifs ne se réfère pas davantage à d'autres consultations.

Pendant les travaux préparatoires de la loi du 12 avril 1960, il fut soutenu que la consultation syndicale était obligatoire (Doc. parl. Sénat, séance du 5 avril 1960, e.a. p. 1087).

../...

Il convient dès lors de se demander si le Gouvernement n'est pas tenu, en vertu de l'arrêté royal du 20 juin 1955, de prendre au préalable l'avis du comité général de consultation syndicale.

On peut aussi se demander si le préambule ne doit pas faire état de l'observation des prescriptions contenues dans 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.

*
* *

Article 1er.

Cet article détermine ce qui est lié à l'indice des prix à la consommation.

I. Sont mentionnées en premier lieu : les prestations sociales de la sécurité sociale.

Cette notion, qui figure déjà dans la loi du 12 avril 1960, ne semble poser aucun problème.

Encore faut-il observer que cette loi n'est applicable, aux termes de son article 1er, qu'aux seules prestations sociales de la sécurité sociale qui sont liées, en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, aux fluctuati de l'indice général des prix de détail. L'exposé des motifs de cette loi déclarait expressément : "L'article 1er détermir le champ d'application de la loi. Il ne s'applique que dans la mesure où les dépenses sont liées, en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, aux fluctuations de l'indice général des prix de détail" (Doc. Parl., Sénat, session 1959-1960, n° 220, p. 2).

...

L'article ler, 1°, de l'avant-projet ne reprend pas cette limitation à l'égard des prestations sociales de la sécurité sociale. Cette omission n'est pas commentée dans l'exposé des motifs. Sans doute est-on parti de l'hypothèse que toutes les prestations sociales de la sécurité sociale sont liées à l'indice des prix. Tel n'est cependant pas le cas. C'est ainsi que le pécule de vacances est calculé sur le montant de la rémunération proméritée, mais le législateur n'a pas estimé devoir lier ce pécule aux fluctuations de l'indice des prix. Il en est de même dans le secteur de l'assurance maladie-invalidité, où seules les indemnités d'incapacité de travail sont directement liées à l'indice (article 59 de la loi du 9 août 1963 et article 237 de l'arrêté royal du 4 novembre 1963) ; l'allocation pour frais funéraires n'est pas davantage directement liée à l'indice (article 61 de la loi du 9 août 1963 et article 238 de l'arrêté royal du 4 novembre 1963), et il en va de même pour tout le secteur des prestations de santé.

Si l'on veut éviter une modification implicite des règles précitées, il conviendrait de rédiger autrement l'article ler, 1°, de l'avant-projet.

II. Sont mentionnés en deuxième lieu : les traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à la charge du Trésor public, auxquels se rattachent les articles 4 et 5 de l'avant-projet, qui précisent ces matières.

..../...

Le Conseil d'Etat a constaté, lors de l'examen de ces textes, que l'article ler, 2°, et les articles 4 et 5 se prêtent à des interprétations divergentes.

Il a dès lors été demandé le 31 octobre 1968 au Gouvernement, si un texte que le Conseil d'Etat avait établi traduisait ses intentions exactes sur ce point ; le Gouvernement a répondu par l'affirmative le 25 novembre 1968.

III. Sont mentionnées en troisième lieu : les autres prestations sociales qui, au ler janvier 1968, étaient liées à l'indice des prix de détail du Royaume.

Selon le commentaire consacré à l'article 6, 2°, de l'avant-projet, il s'agit des prestations servies aux travailleurs indépendants, pour autant qu'elles étaient liées, au ler janvier 1968, à l'indice des prix de détail. Les prestations et cotisations en matière de pensions de retraite et de survie des travailleurs indépendants étaient expressément mentionnées à l'article ler, 3°, de la loi du 12 avril 1960. L'article 6, 2°, de l'avant-projet traite de l'adaptation du régime des cotisations.

En remplacement des articles ler, 4 et 5 de l'avant-projet, le Conseil d'Etat propose le texte suivant :

"Article ler.-

§ ler. Sont liés à l'indice des prix à la consommation :

1° les prestations sociales de la sécurité sociale et les autres prestations sociales qui, au ler janvier 1968, étaient liées à l'indice des prix de détail du Royaume ;

.../...

2° les traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à la charge du Trésor public qui, au 1er janvier 1968, étaient liés à l'indice des prix de détail du Royaume ;

3° les limites des rémunérations à prendre en considération pour le calcul des cotisations de sécurité sociale des travailleurs, des ouvriers mineurs et assimilés et des marins de la marine marchande.

§ 2.Le Roi peut lier à l'indice des prix à la consommation, les traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à la charge du Trésor public qui, au 1er janvier 1968, n'étaient pas liés à l'indice des prix de détail du Royaume.

§ 3. En ce qui concerne les dépenses visées au § 1er, 2°, le Roi peut prévoir, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, des modalités dérogatoires aux articles 2 et 3.

Il en va de même pour les dépenses visées au § 2, lorsqu'un arrêté royal les lie à l'indice des prix à la consommation".

Articles 2 et 3.

Ces articles déterminent dans quelle mesure les dépenses et les limites des rémunérations visées à l'article 1er, § 1er, du texte proposé ci-dessus, sont modifiées en ca de fluctuation de l'indice des prix à la consommation.

.../

Le Conseil d'Etat propose de rédiger ces articles de la manière suivante :

"Article 2.-

Sont rattachés à l'indice 103,76 des prix à la consommation :

1° les montants des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions visés à l'article ler, § ler, 1° et 2°, calculés au ler janvier 1968 selon le régime de liaison à l'indice des prix de détail en vigueur à cette date ;

2° les montants des limites des rémunérations visées à l'article ler, § ler, 3°, calculées au ler janvier 1968 selon le régime de liaison à l'indice des prix de détail en vigueur à cette date.

Ces montants sont augmentés ou diminués quand l'indice des prix à la consommation de la période de référence visée à l'article 3 atteint 105,88 points ou descend à 101,64 points et, par la suite, chaque fois que cet indice augmente ou diminue de 2,12 points par rapport à l'indice qui a déterminé l'augmentation ou la diminution précédente.

Le montant de chaque augmentation ou diminution est fixé à 2,04 p.c. des montants rattachés à l'indice 103,76.

Lorsque les limites visées à l'article ler, § ler, 3°, augmentées ou diminuées d'une ou de plusieurs tranches de 2,04 p.c., ne sont pas divisibles par 25, elles sont arrondies suivant les modalités fixées par le Roi.

.../...

Article 3.-

L'augmentation ou la diminution est appliquée aux traitements, salaires, pensions, allocations, subventions, prestations et limites des rémunérations visés à l'article 1er :

1° si ceux-ci sont liquidés par année, à partir de l'année civile qui suit celle pendant laquelle l'indice moyen atteint le chiffre qui détermine l'augmentation ou la diminution ;

2° si ceux-ci sont liquidés par trimestre, à partir du trimestre civil qui suit la fin de la période pendant laquelle l'indice atteint, pendant deux mois consécutifs, le chiffre qui détermine l'augmentation ou la diminution ;

3° dans les autres cas, à partir du deuxième mois qui suit la fin de la période pendant laquelle l'indice atteint, pendant deux mois consécutifs, le chiffre qui détermine l'augmentation ou la diminution".

Article 6.

Cet article de l'avant-projet confère au Roi le pouvoir, d'une part, de mettre les dispositions légales qui font référence à la loi du 12 avril 1960, en concordance avec les dispositions de la loi en projet et, d'autre part, d'adapter le mécanisme prévu par l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 aux nouvelles règles contenues dans les articles 1 et 2, mécanisme qui permet de modifier, en fonction de l'indice des prix de détail et selon des modalités spécifiques, le régime des cotisations des travailleurs indépendants.

.../...

La portée des deux dispositions qui composent l'article 6 de l'avant-projet étant différente, le Conseil d'Etat propose de rédiger cet article, qui deviendrait l'article 4, dans les termes suivants :

"Article 4.-

§ 1er. Le Roi peut modifier les dispositions légales qui font référence à l'indice des prix de détail dont il est question dans la loi du 12 avril 1960, en vue de les mettre en concordance avec les dispositions de la présente loi.

§ 2. Le Roi peut étendre le régime établi par les articles 1er, § 1er, et 2, à la réglementation prévue au chapitre II de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et, à cette fin, modifier les dispositions dudit chapitre II, notamment les articles 11, § 3, et 14".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
G. BAETEMAN, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J. DE MEYER, assesseurs de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La chambre était composée de

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. O. DE LEYE, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M. O. DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN.

(get.) F. LEPAGE.