17-05-1982

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 4e mei 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 verzekeringssector", heeft de 7e mei 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 4 mai 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 7 mai 1982 l'avis suivant :

In zijn advies L. 14.624/1 van 13 april 1982 omtrent een eerste "ontwerp van koninklijk besluit nr ... tot aanwending van de opbrengst voortspruitend uit de loonmatiging in de verzekeringsector" concludeerde de Raad van State ertoe dat de Koning aan de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, niet de bevoegdheid ontleent om voor de opbrengst van de loonmatiging die resulteert 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, een andere bestemming vast te stellen dan die waarin artikel 1, 1°, van de wet van 2 februari 1982 voorziet. De overwegingen waarop 's Raads conclusie steunde, moeten hier als opnieuw geschreven worden beschouwd.

De wettigheidsvraag werd inzonderheid gesteld met betrekking tot het bepaalde in artikel 3 van het ontwerp naar luid waarvan de verzekeringsondernemingen de opbrengst van de loonmatiging storten aan het Fonds voor arbeidsongevallen. Aldus zou de opbrengst van de loonmatiging aangewend worden voor het verzekeren van het financieel evenwicht van de sociale zekerheid. Artikel 3 van

.../...

het thans voor advies voorgelegde ontwerp herneemt die regel van verplichte storting aan het Fonds voor arbeidsongevallen.

In het eerste ontwerp werd voor de rechtsgrond verwezen naar de wet van 2 februari 1982, "inzonderheid artikel 1, 1°, tweede lid". In het thans voorgelegde ontwerp wordt inzonderheid verwezen "op artikel 1, 1°, en inzonderheid op artikel 1, 9°".

De toevoeging, in de verwijzing naar de rechtsgrond, van de uitdrukkelijke vermelding van artikel 1, 9°, van de wet van 2 februari 1982 wijzigt het wettigheidsvraagstuk niet.

Men weet dat met het oog op het zo nauwkeurig mogelijk omschrijven van de bijzondere machten welke voor een tijd aan de Koning zijn verleend, in de wet van 2 februari 1982 de maatregelen welke de Koning kan nemen, gegroepeerd zijn volgens het voorwerp waarop ze betrekking hebben, met aanwijzing van het specifieke oogmerk waartoe de verleende bijzondere machtiging kan worden aangewend, welk specifiek oogmerk uiteraard past in de algemene doelstelling welke vooraan in artikel 1 van de wet is omschreven.

In zijn advies van 13 april 1982 heeft de Raad van State uiteengezet met welk doel de in artikel 1, 1°, van de wet vervatte bijzondere machtiging is verleend en welke de bestemming hoeft te zijn van de erin bedoelde kostenbeheersing. Het advies stelt : "De loonmatiging in kwestie moet

.../...

haar weerslag hebben op, bijgevolg haar bestemming vinden in een vermindering van de prijs of in het behoud of de bevordering van de tewerkstelling of de investeringen". In het advies is voorts verwezen naar de regeling 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, waardoor is aangetoond dat wanneer, zoals de Regering met betrekking tot de verzekeringsector voorhoudt, de opbrengst van de loonmatiging niet kan aangewend worden om in de betrokken bedrijfssector de kostenprijs te drukken of de tewerkstelling en de investeringen 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 uitdrukkelijke verwijzing, in het thans voorliggende ontwerp, naar het bepaalde in artikel 1, 9°, van de wet van 2 februari 1982 dat de bijzondere machten omschrijft welke aan de Koning zijn verleend met het oog op het verzekeren van het financieel evenwicht van de stelsels van de sociale zekerheid, laat de conclusie in het advies van 13 april 1982 onverminderd. De loonmatiging, bedoeld in artikel 1, 1°, van de wet, is inderdaad een aangelegenheid op zichzelf, duidelijk onderscheiden van de vrijwaring van het financieel evenwicht van de stelsels van de sociale zekerheid, bedoeld in artikel 1, 9°, van de wet.

.../...

De loonmatiging is een onderdeel van het nieuw sociaal economisch beleid (zie hoofdstuk I van het regeerakkoord van 16 december 1981 waarnaar wordt verwezen in de memorie van toelichting van het ontwerp dat de wet van 2 februari 1982 is geworden - Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1981-1982, nr 28/1, bijlage 1) en beoogt, in het raam van het herstel van 's lands economie, een kostenbeheersing om door een inkrimping van de consumptieve uitgaven ruimte te creëren voor productieve uitgaven. Het financieel evenwicht van de stelsels van de sociale zekerheid is een zaak van vrijwaring van de sociale zekerheid (zie hoofdstuk IV van het zoëven genoemde regeerakkoord) en beoogt, ten bate van de sociale gerechtigden, het behoud van het stelsels van bescherming tegen de zogeheten sociale risico's.

Zelfs indien de in artikel 1, 9°, van de wet bedoelde bijzondere machtiging vrij ruim of ruimer dan elders in de wet, is omschreven, kan zij - gelet op de restrictieve uitlegging welke voor de toepassing van een op grond van artikel 78 van de Grondwet verleende machtiging vaste regel is - niet ertoe leiden dat, zoals in dit geval zonder expliciete machtiging daartoe, in de aanwending ervan de Koning met name met betrekking tot de opbrengst van de loonmatiging een andere bestemming zou vaststellen dan die waarin de wet zelf en uitdrukkelijk voorziet.

De conclusie is dan ook dat de bepaling van het ontwerp waarbij de opbrengst van de loonmatiging aan het Fonds voor arbeidsongevallen moet worden overgedragen, geen rechtsgrond kan vinden in de wet van 2 februari 1982.

En conclusion de son avis L. 14.624/1 du 13 avril 1982 relatif à un premier "projet d'arrêté royal n° ... portant affectation du produit de la modération salariale dans le secteur des assurances", le Conseil d'Etat estimait que la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi ne Lui permet pas de donner au produit de la modération salariale qui résulte 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 une destination autre que celle qui est prévue par l'article 1er, 1°, de la loi du 2 février 1982. Les considérations sur lesquelles le Conseil d'Etat fondait sa conclusion, doivent être tenues ici pour reproduites.

La question de la légalité se posait plus particulièrement au sujet de la disposition de l'article 3 du projet précité, aux termes de laquelle les entreprises d'assurances devraient verser le produit de la modération salariale au Fonds des accidents du travail. Le produit de la modération salariale serait ainsi destiné à assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale. L'article 3 du projet présentement soumis à l'avis du Conseil d'Etat, reprend la règle du versement obligatoire au Fonds des accidents du travail.

Le premier projet se donnait comme fondement légal la loi du 2 février 1982, "notamment l'article 1er, 1°, alinéa 2". Le présent projet, quant à lui, invoque "notamment l'article 1er, 1°, et spécialement l'article 1er, 9°".

.../...

Ajouter dans la référence au fondement légal, la mention expresse de l'article ler, 9°, de la loi du 2 février 1982 ne change rien au problème de la légalité.

On sait que, dans le souci de définir avec le maximum de précision les pouvoirs spéciaux qu'elle attribue temporairement au Roi, la loi du 2 février 1982 a groupé les mesures que le Roi est autorisé à prendre selon l'objet qu'elles concernent et en indiquant les fins spécifiques auxquelles l'habilitation particulière peut être utilisée, ces fins spécifiques s'inscrivant évidemment dans le cadre de l'objectif général dont l'énoncé introduit l'article ler de la loi.

Dans son avis du 13 avril 1982, le Conseil d'Etat a exposé dans quel but l'habilitation particulière portée par l'article ler, 1°, de la loi a été donnée et quelle est la destination que doit recevoir la maîtrise des coûts visée par cette disposition. L'avis disait : "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". L'avis renvoyait, par ailleurs, 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. Le Conseil d'Etat y voyait la preuve que même dans les cas où, comme le Gouvernement l'affirme en ce qui concerne le secteur des assurances, il n'y a pas moyen d'affecter le produit de la modération salariale à la réduction des coûts constitutifs du prix ou à la promotion de l'emploi et des investissements dans le secteur d'activité intéressé, la possibilité demeure de lui donner une destination qui soit conforme à celle que la loi du 2 février 1982 prévoit en son article ler, 1°.

.../...

La référence expresse que le présent projet fait à la disposition de l'article ler, 9°, de la loi du 2 février 1982 qui définit les pouvoirs spéciaux attribués au Roi en vue d'assurer l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale n'enlève rien à la conclusion formulée dans l'avis du 13 avril 1982. En effet, la modération salariale visée à l'article ler, 1°, de la loi est une matière en soi, manifestement distincte de celle relative à la sauvegarde de l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale visée à l'article ler, 9°, de la loi.

La modération salariale est un élément de la nouvelle politique socio-économique (voir chapitre Ier de l'accord de gouvernement du 16 décembre 1981 auquel se réfère l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi du 2 février 1982 - Doc. Chambre des Représentants, 1981-1982, n° 28/1, annexe 1) et tend, dans le cadre du redressement de l'économie nationale, vers une maîtrise des coûts qui doit permettre, par une compression des dépenses de consommation, d'élargir la marge des dépenses productives. La réalisation de l'équilibre financier des régimes d'assurance sociale est une matière relevant de la sauvegarde de la sécurité sociale (voir chapitre IV de l'accord de gouvernement susvisé) et tend à assurer le maintien en faveur des bénéficiaires sociaux, du système de protection contre les risques dits sociaux.

Bien que l'habilitation particulière prévue par l'article ler, 9°, de la loi soit définie de manière assez large ou avec plus d'étendue que d'autres habilitations portées par cette loi, sa mise en oeuvre ne peut - eu égard à l'interprétation restrictive qui est de règle constante en matière d'application d'habilitations basées sur l'article 78 de la Constitution - aboutir à ce que le Roi, sans y avoir été expressément autorisé comme c'est le cas ici, en vienne à déterminer notamment en ce qui concerne le produit de la modération salariale une destination autre

que celle que la loi a elle même explicitement prévue.

Force est, dès lors, de conclure que la disposition du projet en vertu de laquelle le produit de la modération salariale doit être versé au Fonds des accidents du travail, ne peut trouver de fondement légal dans la loi du 2 février 1982.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.