KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 april 1986 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 instelling van een loonmatigingsbijdrage voor de sociale zekerheid en tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 278 van 30 maart 1984 houdende bepaalde maatregelen inzake loonmatiging met het oog op de bevordering van de tewerkstelling, de vermindering van de openbare lasten en het financieel evenwicht van de stelsels van de sociale zekerheid", heeft op 3 april 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 1er avril 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "instituant une cotisation de modération salariale pour la Sécurité sociale et modifiant l'arrêté royal n° 278 du 30 mars 1984 portant certaines mesures concernant la modération salariale en vue d'encourager l'emploi, la réduction des charges publiques et l'équilibre financier des régimes de la sécurité sociale", a donné le 3 avril 1986 l'avis suivant :

Het ontwerp heeft tot doel met ingang van 1 januari 1987 in de sociale zekerheidsregeling voor werknemers en gelijkgestelden een bijkomende sociale zekerheidsbijdrage in te stellen, loonmatigingsbijdrage genaamd, waarmee de Regering de loonmatigingsregeling vervat in het koninklijk besluit nr. 278 van 30 maart 1984 die enkel gold voor de jaren 1984, 1985 en 1986, wenst te consolideren, zoals in het verslag aan de Koning is gesteld.

Aan de Raad van State is uitgelegd dat de berekeningswijze van die nieuwe bijdrage ervan uitgaat dat het door voormeld koninklijk besluit nr. 278 beoogde matigingseffect, te weten het jaarlijks blokkeren van het loonindexeringsmechanisme tot een beloop van 2 pct., in elk van die drie jaren wordt bereikt. Daarom voorziet artikel 4 van het ontwerp voorzichtigheidshalve de eventualiteit dat het genoemde koninklijk besluit nr. 278, wegens het stagneren van de evolutie van het indexcijfer, in 1986 geen uitwerking zou hebben. In dat geval wordt de toepassing van de indexsprong verschoven naar 1987, met dien verstande dat het resultaat ervan, dat is ingebouwd in de nieuwe loonmatigingsbijdrage, zal worden gestort overeenkomstig de regelen vervat in het thans voorliggende ontwerp.

Het ware nuttig en wenselijk de draagwijdte van artikel 4 van het ontwerp in het verslag aan de Koning nader toe te lichten.

.../...

Opschrift.

Gelet op de bedoeling van de Regering, kan het opschrift verduidelijkt worden als volgt :

"Koninklijk besluit nr. tot instelling van een nieuwe sociale zekerheidsbijdrage, loonmatigingsbijdrage genaamd, en tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 278 ...".

Aanhef.

Zoals blijkt uit de onder de artikelen 1 (zesde lid), 2 (vierde lid) en 3 (vierde lid) opgenomen nieuwe teksten, wordt de opbrengst van de loonmatigingsbijdrage gestort in het Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid, opgericht bij de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid, en wordt ze "aangewend ter vermindering van de staatstoelagen in de stelsels van de sociale zekerheid".

Daardoor betreft de maatregel niet alleen de financiering van de sociale zekerheid, beoogd door artikel 1, 3°, van de bijzondere machtenwet van 27 maart 1986, maar draagt hij tevens bij tot het beperken of verminderen van de openbare uitgaven als bedoeld door artikel 1, 2°, van dezelfde wet.

In de eerste aanhefbepaling make men dan ook melding van dat artikel 1, 2°.

.../...

Artikel 1.

Om de reden hierna vermeld onder artikel 5 en ook omdat tot nog toe in de wet van 29 juni 1981 geen sprake was van een loonmatigingsbijdrage, wijzige men het eerste lid van de nieuwe paragraaf 3bis als volgt :

"Met ingang van 1 januari 1987 wordt een loonmatigingsbijdrage ingevoerd die gelijk is aan de som van 5,85 % van het bedrag van het loon van de werknemer en 5,85 % van het bedrag van de verschuldigde werkgeversbijdragen, welke som wordt vermenigvuldigd met het quotiënt ...".

Het tweede lid bepaalt dat de Koning jaarlijks het gemiddelde indexcijfer zal vaststellen, uiterlijk in het kwartaal voorafgaand aan het jaar waarvoor de bijdrage verschuldigd is.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat die vaststelling zal bestaan in een prognose, op grond van de gegevens verstrekt door Economische Zaken en de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid.

Met toepassing van het vierde lid is de nieuwe bijdrage niet verschuldigd voor de werknemers en de personeelsleden wier bezoldiging rechtstreeks ten laste van de Rijksbegroting komt. Uit de tekst volgt dat die uitzondering dus niet geldt voor de Gewesten en Gemeenschappen.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat die regeling wel degelijk overeenstemt met de bedoeling van de Regering. In de Franse tekst van dit vierde lid moet worden gelezen : "les travailleurs auxquels une des ... est applicable" in plaats van "sur lesquels une des ... est applicable".

.../...

Het vijfde lid bepaalt dat de loonmatigingsbijdrage eveneens verschuldigd is door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen voor haar personeelsleden die niet beoogd worden bij het vierde lid, te weten, de personeelsleden op wie niet één van de bijdragen, bepaald door artikel 38, § 2, 1° tot 4°, van de wet van 29 juni 1981, van toepassing is.

Het ware gewenst deze bepaling in het Verslag aan de Koning nader toe te lichten.

Krachtens het zesde lid van de nieuwe § 3bis zal de opbrengst van de loonmatigingsbijdrage, na de voorafneming door de inningsinstelling, worden ingeschreven op een afzonderlijke rekening van het Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid, opgericht door artikel 39bis van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, en worden aangewend ter vermindering van de staatstoelagen in de stelsels van de sociale zekerheid.

Hieruit volgt dat bedoeld saldo een voorbehouden bestemming krijgt welke, na verloop van de termijn waarvoor de bijzondere machten zijn toegekend, door de Koning niet meer kan worden gewijzigd, in tegenstelling tot de bestemming van de overige financiële middelen van het Fonds, omtrent wier verdeling de Koning, met toepassing van artikel 39bis, § 3, van voormelde wet van 29 juni 1981, een regeling kan vaststellen.

Voorts dient in dit zesde lid ook de bestemming te worden bepaald van het gedeelte van de loonmatigingsbijdrage dat door de inningsinstelling wordt voorafgenomen.

.../...

Artikelen 2 en 3.

Het tekstvoorstel en de opmerkingen bij artikel 1 zijn in voorkomend geval van overeenkomstige toepassing op deze artikelen.

Artikel 5

Dit artikel bepaalt dat het besluit op 1 januari 1987 in werking treedt.

Wordt die bepaling aangehouden, dan vindt de Koning in dit bijzondere machtenbesluit geen rechtsgrond om, met toepassing van de bepalingen opgenomen onder artikel 1, tweede lid, artikel 2, tweede lid en artikel 3, tweede lid, in 1986 het gemiddelde indexcijfer voor 1987 vast te stellen.

Dit kan worden verholpen door in het eerste lid van elk der drie voornoemde artikelen te preciseren dat de instelling van de nieuwe bijdrage ingaat op 1 januari 1987.

In dat geval kan artikel 5 worden geschrapt.

Le projet a pour but d'introduire, à partir du ler janvier 1987, dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés et assimilés, une cotisation de sécurité sociale supplémentaire appelée cotisation de modération salariale, par laquelle le Gouvernement entend, comme l'indique le rapport au Roi, consolider le régime de modération salariale contenu dans l'arrêté royal n° 278 du 30 mars 1984, qui ne s'appliquait qu'aux années 1984, 1985 et 1986.

Il a été expliqué au Conseil d'Etat que le mode de calcul de cette nouvelle cotisation part de l'idée que l'effet de modération recherché par l'arrêté royal n° 278 précité, à savoir le blocage annuel du mécanisme d'indexation des salaires jusqu'à concurrence de 2 p.c., est atteint au cours de chacune des trois années mentionnées ci-dessus. C'est pourquoi l'article 4 du projet prévoit par mesure de prudence l'éventualité où l'arrêté royal n° 278 cité ne produirait pas d'effets en 1986 en raison de la stagnation de l'évolution de l'index. Dans ce cas, l'application du saut d'index est reportée à 1987, étant entendu que le résultat, incorporé dans le nouvelle cotisation de modération salariale, en sera versé conformément aux règles prévues par le présent projet.

Il serait utile et souhaitable de préciser la portée de l'article 4 du projet dans le rapport au Roi.

Intitulé.

Compte tenu des intentions du Gouvernement, l'intitulé peut être précise comme suit :

.../...

"Arrêté royal n° ... instaurant une nouvelle cotisation de sécurité sociale, appelée cotisation de modération salariale, et modifiant l'arrêté royal n° 278 ...".

Préambule.

Ainsi qu'il ressort des nouveaux textes qui font l'objet des articles ler (alinéa 6), 2 (alinéa 4) et 3 (alinéa 4) du projet, le produit de la cotisation de modération salariale est versé au Fonds de l'équilibre financier de la sécurité sociale, créé auprès de l'Office national de sécurité sociale, et est "affecté à la réduction de la subvention de l'Etat aux régimes de la sécurité sociale".

De ce fait, la mesure n'intéresse pas uniquement le financement de la sécurité sociale visé par l'article ler, 3°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986; elle contribue aussi à limiter ou à réduire les dépenses publiques au sens de l'article ler, 2°, de la même loi.

Il convient dès lors de mentionner également cet article ler, 2°, à l'alinéa ler du préambule.

Article ler.

Pour le motif qui sera indiqué ci-après lors de l'examen de l'article 5 et comme, d'autre part, la loi du 29 juin 1981 ne connaît pas jusqu'à présent de cotisation de modération salariale, il conviendrait de modifier l'alinéa ler du nouveau paragraphe 3bis comme suit :

.../...

"A partir du 1er janvier 1987, il est instauré une cotisation de modération salariale égale à la somme de 5,85% du montant de la rémunération du travailleur et de 5,85% du montant des cotisations patronales dues, multipliée par le quotient de la fraction ...".

L'alinéa 2 dispose que le Roi fixera chaque année l'indice moyen, au plus tard au cours du trimestre qui précède l'année pour laquelle la cotisation est due.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat qu'il s'agirait d'une prévision établie sur la base des données fournies par les Affaires économiques et par l'Office national de sécurité sociale.

En application de l'alinéa 4, la nouvelle cotisation n'est pas due pour les travailleurs et les membres du personnel dont la rémunération est directement à charge du budget de l'Etat. Il résulte du texte que cette exception ne joue pas pour les Communautés et les Régions.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que cette disposition traduit bien l'intention du Gouvernement. Dans le texte français de cet alinéa 4, il faut lire : "les travailleurs auxquels une des ... est applicable" au lieu de "sur lesquels une ... est applicable".

L'alinéa 5 prévoit que la cotisation de modération salariale est également due par la Société nationale des chemins de fer belges pour les membres de son personnel qui ne

sont pas visés par l'alinéa 4, à savoir les membres du personnel qui ne sont pas assujettis à l'une des cotisations prévues par l'article 38, § 2, 1° à 4°, de la loi du 29 juin 1981.

Il serait souhaitable de préciser la portée de cette disposition dans le rapport au Roi.

Aux termes de l'alinéa 6,du nouveau paragraphe 3bis, le produit de la cotisation de modération salariale sera, après le prélèvement opéré par l'organisme de perception, inscrit à un compte particulier du Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale, institué par l'article 39bis de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés; il sera affecté à la réduction de la subvention de l'Etat aux régimes de la sécurité sociale.

Il s'en suit que le solde visé reçoit une destination réservée qui, après l'expiration du délai pour lequel les pouvoirs spéciaux ont été attribués, ne pourra plus être modifiée par le Roi, contrairement à ce qui est le cas pour la destination des autres moyens financiers du Fonds, dont le Roi peut fixer les modalités de répartition, en application de l'article 39bis, § 3, de la loi du 29 juin 1981 précitée.

L'alinéa 6 devrait en outre indiquer la destination de la part de la cotisation de modération salariale qui est prélevée par l'organisme de perception.

.../...

Articles 2 et 3.

La proposition de texte et les observations formulées au sujet de l'article ler s'appliquent le cas échéant mutatis mutandis à ces articles.

Article 5.

Cet article dispose que l'arrêté entrera en vigueur le ler janvier 1987.

Si cette disposition était maintenue, le Roi ne trouverait pas dans le présent arrêté de pouvoirs spéciaux le fondement légal nécessaire pour fixer en 1986 l'indice moyen de 1987, en application des dispositions prévues par l'article ler, alinéa 2, l'article 2, alinéa 2, et l'article 3, alinéa 2.

On pourrait remédier à cet inconvénient en précisant à l'alinéa ler de chacun des trois articles précités que la nouvelle cotisation est instaurée à partir du ler janvier 1987.

L'article 5 pourrait alors être supprimé.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur : kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame : staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

La chambre était composée de

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. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.