

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 19e mei 1983 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement op het ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning", heeft de 20e mei 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 19 mai 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement au projet de loi "attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi", a donné le 20 mai 1983 l'avis suivant :

Het ontwerp-amendement is gesteld als volgt :

"In artikel 1 (van het wetsontwerp tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning) een 9° invoegen dat luidt als volgt :

9° de modaliteiten te regelen voor de aanwending van de bijkomende loonmatiging voor de tewerkstelling en voor de vermindering van werkgeversbijdragen bedoeld in koninklijk besluit nr 157 van 30 december 1982 tot wijziging van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers".

Het amendement wordt verantwoord als volgt :

"Dit amendement strekt ertoe de regering de mogelijkheid te bieden enkele technische wijzigingen aan te brengen aan het :

- koninklijk besluit nr 18 houdende reglementering en organisatie van de controle op de aanwending van het effect van het matigingsbeleid in de ondernemingen;
- koninklijk besluit nr 92 houdende regeling van de mededelingsmodaliteiten van het verslag bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit nr 18 van 18 maart 1982 houdende reglementering en organisatie van de controle op de aanwending van het effect van het matigingsbeleid in de ondernemingen;
- koninklijk besluit nr 157 tot wijziging van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid der werknemers (Maribel-operatie);
- koninklijk besluit nr 181 tot oprichting van een Fonds met het oog op de aanwending van bijkomende loonmatiging voor de tewerkstelling.

Deze wijzigingen zijn noodzakelijk ten einde de aanwending van de loonmatiging en de toekenning van de verhoogde Maribel-premie op vlotte wijze te organiseren, en een efficiënte controle mogelijk te maken. Uiteraard is het niet de bedoeling van de regering de basisprincipes van voornoemde koninklijke besluiten te wijzigen".

Onverminderd de algemene opmerkingen die omtrent het verlenen van bijzondere machten aan de Koning in het advies L. 15.446/VR van 25 april 1983 (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1982-1983, nr 643/1, blz. 13 en volgende) en in het aanvullend advies L. 15.502/VR van 18 mei 1983 zijn gemaakt, geeft het ontwerp-amendement aanleiding tot de hiernavolgende bijzondere opmerkingen.

1. Zoals het ontwerp-amendement is gesteld zal het tot de bijzondere bevoegdheid van de Koning behoren "de modaliteiten te regelen" voor de aanwending van de bijkomende loonmatiging en voor de vermindering van bepaalde sociale zekerheidsbijdragen.

In zijn gewone betekenis genomen omvat "het regelen van modaliteiten" de bevoegdheid om, ter aanvulling van al gestelde basisregelen, nadere regelen te bepalen welke uiteraard van aanvullende en bijkomstige aard zijn. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat het in de bedoeling van de Regering zou liggen om voor zodanige regelen een bijzondere bevoegdheid te solliciteren. De tekst zal dan ook waarschijnlijk moeten worden herzien.

2. De bevoegdheid bedoeld in het ontworpen 9° betreft, enerzijds, de aanwending van de bijkomende loonmatiging, anderzijds de vermindering van bepaalde sociale zekerheidsbijdragen. De tekst zou al aan duidelijkheid winnen mochten beide aangelegenheden duidelijker van elkaar gescheiden worden. De beslissing omtrent de uiteindelijke redactie zal evenwel afhangen van de beslissing over de opmerkingen die hierna nog worden gemaakt.

.../...

3. De uitdrukking "bijkomende loonmatiging" komt in het wetsontwerp nr 643 niet voor. Wel is ze omschreven in artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit nr 181 van 30 december 1982 tot oprichting van een Fonds ter aanwending van de bijkomende loonmatiging voor de tewerkstelling. Die omschrijving is geschied in de vorm van een verwijzing naar het bepaalde in hoofdstuk II van het koninklijk besluit nr 180 van 30 december 1982 houdende bepaalde maatregelen inzake loonmatiging. Bedoeld zijn de inleveringsmaatregelen die resulteren uit "de tijdelijke wijziging inzake de binding van de lonen aan het indexcijfer der consumptieprijzen" en van toepassing zijn op de lonen en de daarmee gelijkgestelde vergoedingen welke in 1983 en 1984 worden uitgekeerd.

Wanneer het begrip "bijkomende loonmatiging" in het ontwerp-amendement wordt aangehouden, past het dat begrip in het ontwerp zelf te definiëren. In het andere geval zou het juridisch denkbaar zijn dat de Koning, bijvoorbeeld met toepassing van het bepaalde in de artikelen 34 en 35 van de wet van 11 april 1983 houdende fiscale en begrotingsbepalingen, door een wijziging van het bepaalde in de koninklijke besluiten nrs 180 en 181 van 30 december 1982, bij een gewoon koninklijk besluit de omvang zou wijzigen van de bijzondere bevoegdheid welke Hem in het ontwerp-amendement wordt toegekend.

Overigens is het de Raad van State niet in alle opzichten duidelijk hoe de uitoefening van de in het ontwerp-amendement bedoelde bijzondere bevoegdheid samengaat of samenhangt met de in de "kaderwet" van 11 april 1983 verleende bevoegdheid. Men kan immers niet ontkennen dat tussen het resultaat van de maatregelen, bedoeld in de laatstgenoemde wet,

.../...

en de regeling van de aanwending ervan, bedoeld in het ontwerp-amendement, er een samenhang is.

Ten slotte is het zeer de vraag of het wel past de uitdrukking "bijkomende loonmatiging" in de omschrijving van de in het ontwerp-amendement bedoelde bijzondere bevoegdheid te gebruiken. In de verantwoording bij het amendement worden immers als te wijzigen reglementeringen vermeld, de koninklijke besluiten nr 18 van 18 maart 1982 en nr 92 van 9 september 1982 die de controle op de aanwending van het effect van het matigingsbeleid in de ondernemingen regelen en evenzeer betrekking hebben op de loonmatiging 1982 als op de bijkomende loonmatiging 1983-1984.

4. Nog op andere punten biedt de verantwoording geen uitsluitsel.

Volgens de verantwoording zou het amendement ertoe strekken de Regering de mogelijkheid te bieden "enkele technische wijzigingen" aan te brengen aan de genummerde koninklijke besluiten die zij vermeldt. In de verantwoording wordt weliswaar gesteld dat "het niet de bedoeling van de Regering (is) de basisprincipes van voornoemde koninklijke besluiten te wijzigen", toch blijft de vraag of, gelet op het niet steeds klare onderscheid tussen technische wijzigingen en een wijziging van basisprincipes, elke wijziging van de hoofdregelen uitgesloten is.

Voorts moet nog worden aangestipt dat, zoals boven al is opgemerkt, de koninklijke besluiten nr 18 van 18 maart 1982 en nr 92 van 9 september 1982 vooral "de controle" op

.../...

de aanwending van het matigingsresultaat betreffen. In het voorgestelde 9° is, in de tekst, alleen sprake van "aanwending" van het bedoelde resultaat.

5. Een laatste punt betreft het regelen van de "modaliteiten" voor "de vermindering van werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid bedoeld in koninklijk besluit nr 157 van 30 december 1982 ...". Dat besluit heeft al, zoals artikel 35 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, sommige patronale sociale zekerheidsbijdragen voor een tijd verminderd. Zo men het ontwerp-amendement naar de letter neemt, zouden die al verminderde bijdragen nogmaals kunnen worden verminderd. De Regering zal moeten uitmaken of die lezing aan haar bedoelingen beantwoordt.

+

Uit de vorige opmerkingen mag blijken dat de redactie van het voorgestelde amendement aan een grondige herziening toe is. Hierbij mag worden opgemerkt dat, vermits zowel de aanwending van de loonmatiging als de tijdelijke vermindering van sociale zekerheidsbijdragen op de bevordering van de tewerkstelling gericht zijn, de met het amendement beoogde toewijzing van bijzondere bevoegdheid beter tot uitdrukking zou worden gebracht door een aanvulling van de lijst van de aangelegenheden opgesomd onder artikel 1, 8°, van het meergenoemde ontwerp nr 643. In het andere geval zal ook de tekst van artikel 3, § 1, van dat ontwerp, waarin de tijdslimiet voor de aanwending van de bijzondere bevoegdheid is gesteld, moeten worden aangepast.

Le projet d'amendement est ainsi conçu :

"A l'article 1er (du projet de loi attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi) insérer un 9°, rédigé comme suit :

9° de fixer les modalités d'utilisation de la modération salariale complémentaire pour l'emploi, et de diminution des cotisations patronales de sécurité sociale visée par l'arrêté royal n° 157 du 30 décembre 1982 modifiant la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés".

L'amendement est justifié en ces termes :

"Cet amendement vise à donner au gouvernement la possibilité d'apporter quelques modifications techniques à :

- l'arrêté royal n° 18 portant réglementation et organisation du contrôle de l'usage de l'effet de la politique de modération dans les entreprises;
- l'arrêté royal n° 92 portant réglementation des modalités de communication du rapport visé à l'article 3 de l'arrêté royal n° 18 du 18 mars 1982 portant réglementation et organisation du contrôle de l'usage de l'effet de la politique de modération dans les entreprises;
- l'arrêté royal n° 157 modifiant la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés;
- l'arrêté royal n° 181 créant un Fonds en vue de l'utilisation de la modération salariale complémentaire pour l'emploi.

Ces modifications sont nécessaires afin d'assurer le déroulement normal de l'utilisation de la modération salariale et de l'octroi de la prime Maribel majorée et de rendre possible un contrôle efficace. Il va de soi qu'il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement de modifier les principes de base des arrêtés royaux susmentionnés".

+

Sans préjudice des observations générales que le Conseil d'Etat a formulées relativement à l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi dans son avis n° L. 15.446/VR du 25 avril 1983 (Doc. parl., Chambre des Représentants, 1982-1983, n° 643/1, pp. 13 et suivantes) et dans son avis complémentaire n° L. 15.502/VR du 18 mai 1983, le projet d'amendement appelle les observations particulières suivantes :

1. Tel qu'il est rédigé, le projet d'amendement étend les pouvoirs spéciaux du Roi à la fixation des modalités d'utilisation de la modération salariale complémentaire et de diminution de certaines cotisations de sécurité sociale.

Dans son acception habituelle, l'expression "fixer les modalités" vise le pouvoir d'établir, en complément à des règles de base déjà établies, des règles particulières revêtant par essence un caractère complémentaire et secondaire. Il paraît peu probable qu'il entre dans les intentions du Gouvernement de solliciter l'attribution d'un pouvoir spécial pour l'établissement de semblables règles. Aussi conviendra-t-il probablement de remanier le texte.

2. Le pouvoir visé dans le 9° en projet concerne, d'une part, l'utilisation de la modération salariale complémentaire et, d'autre part, la diminution de certaines cotisations de sécurité sociale. Le texte gagnerait déjà en clarté si la distinction entre les deux matières était marquée avec plus de netteté. La décision à prendre concernant la rédaction finale du texte dépendra toutefois de la suite qui sera réservée aux observations formulées ci-après.

3. L'expression "modération salariale complémentaire" ne figure pas dans le projet de loi n° 643. Elle se trouve cependant définie à l'article 3, 3°, de l'arrêté royal n° 181 du 30 décembre 1982 créant un Fonds en vue de l'utilisation de la modération salariale complémentaire pour l'emploi. Cette définition est donnée par voie de référence aux dispositions du chapitre II de l'arrêté royal n° 180 du 30 décembre 1982 portant certaines mesures en matière de modération des rémunérations. Elle vise les mesures de modération. Résultant des "modifications temporaires en matière de liaison des rémunérations à l'indice des prix à la consommation", applicables aux rémunérations et aux allocations assimilées, payées en 1983 et en 1984.

.../...

Si la notion de "modération salariale complémentaire" est maintenue dans le projet d'amendement, il conviendra de la définir dans le texte même du projet, à défaut de quoi il ne serait pas impensable, du point de vue juridique, qu'en application, par exemple, des articles 34 et 35 de la loi du 11 avril 1983 portant des dispositions fiscales et budgétaires le Roi, modifiant les dispositions des arrêtés royaux n°s 180 et 181 du 30 décembre 1982, change par un arrêté royal ordinaire l'étendue du pouvoir spécial que le projet d'amendement tend à Lui attribuer.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas toujours de quelle manière l'exercice du pouvoir spécial visé dans le projet d'amendement s'accorde avec l'habilitation donnée dans la "loi-cadre" du 11 avril 1983 ou s'y rattache. Or, l'on ne saurait nier qu'il existe une relation entre le résultat des mesures visées dans la loi précitée et la réglementation de son utilisation, visée dans le projet d'amendement.

Enfin, il est permis de se demander s'il s'indique bien d'utiliser l'expression "modération salariale complémentaire" dans la définition du pouvoir spécial visé dans le projet d'amendement. En effet, la justification de l'amendement cite, parmi les réglementations à modifier, les arrêtés royaux n° 18 du 18 mars 1982 et n° 92 du 9 septembre 1982, qui règlent le contrôle de l'usage de l'effet de la politique de modération dans les entreprises et qui concernent aussi bien la modération salariale de 1982 que la modération salariale complémentaire de 1983-1984.

.../...

4. Il est encore d'autres points auxquels la justification n'apporte pas de réponse claire et nette.

Selon la justification, l'amendement devrait permettre au Gouvernement d'apporter "quelques modifications techniques" aux arrêtés royaux numérotés qu'elle indique. Bien que le Gouvernement y déclare qu'"il n'entre pas dans (ses) intentions ... de modifier les principes de base des arrêtés royaux susmentionnés", on peut se demander si toute modification des règles fondamentales est bien exclue, car il n'est pas toujours aisé de faire une nette distinction entre les modifications qui sont d'ordre technique et celles qu'affectent des principes de base.

Il y a lieu de signaler en outre que les arrêtés royaux n° 18 du 18 mars 1982 et n° 92 du 9 septembre 1982, ainsi qu'il a déjà été dit, concernaient principalement "le contrôle" de l'utilisation du résultat de la modération. Dans le 9° que l'amendement propose d'insérer dans le texte du projet, il est uniquement question de l'"utilisation" du résultat susvisé.

5. Un dernier point concerne la fixation des "modalités" de "diminution des cotisations patronales de sécurité sociale visée par l'arrêté royal n° 157 du 30 décembre 1982 ...". Cet arrêté, de même que l'article 35 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, a déjà réduit pour une période déterminée le montant de certaines cotisations patronales de sécurité sociale. Pris au pied de la lettre, le projet d'amendement signifierait donc que ces

cotisations, déjà réduites, pourraient faire l'objet d'une nouvelle réduction. Il appartiendra au Gouvernement de juger si cette interprétation correspond à ses intentions.

+

Les observations faites ci-avant montrent assez que l'amendement soumis à l'avis du Conseil d'Etat nécessite une révision approfondie. De plus, l'utilisation de la modération salariale et la diminution temporaire des cotisations de sécurité sociale étant l'une comme l'autre axées sur la promotion de l'emploi, il serait préférable que l'attribution du pouvoir spécial prévu par l'amendement fasse l'objet d'un ajout à la liste des matières énumérées à l'article 1er, 8°, du projet n° 643 précité. Ne pas adopter cette solution obligerait à adapter également le texte de l'article 3, § 1er, dudit projet, qui fixe la limite assignée dans le temps à l'exercice du pouvoir spécial.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

H. COREMANS,
Gh. TACQ,

Mevrouw : S. VAN AELST,
Madame :

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier.
greffier.

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. VERMEIRE, auditeur.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST.

H. ADRIAENS.