CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
- 1 -
27-03-1984
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

BL. L.16.094/1.

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 21e maart 1984 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 "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 sociale zekerheid", heeft de 23e maart 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 21 mars 1984, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "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 23 mars 1984 l'avis suivant :

Ingevolge de opgelegde korte termijn, moet het advies zich beperken tot de hiernavolgende opmerkingen.

Zoals al mag blijken uit het opschrift doet het ontwerp zich voor als een soort van voortzetting van het stelsel vervat in het koninklijk besluit nr 180 van 30 december 1982 houdende bepaalde maatregelen inzake loonmatiging, met dien verstande dat de loonmatiging in dit ontwerp zich beperkt tot een loonmatiging door tijdelijke wijziging van de binding van de lonen aan het indexcijfer der consumptieprijzen en dat, behoudens de uitzondering voorzien in artikel 4, § 1, tweede lid, van het ontwerp, het financieel resultaat ervan wordt afgedragen aan de instelling die belast is met de inning van de sociale zekerheidsbijdragen voor de werknemers op wie de loonmatiging is toegepast, om te worden aangewend als bepaald in artikel 4 van het ontwerp.

In zover de ontworpen bepalingen betrekking hebben op de publieke sector, vinden zij om redenen van hun besparend effect de nodige rechtsgrond in de wet van 6 juli 1983, inzonderheid in artikel 1, 1°, dat 's Konings bijzondere bevoegdheid omschrijft met betrekking tot het beperken en het verminderen van de openbare uitgaven. Moeilijker is de vraag of diezelfde wet van 6 juli 1983 een rechtsgrond biedt voor de verplichtingen die met het ontwerp aan de werkgevers en werknemers van de privé-sector worden opgelegd. De bijzondere machten welke met de wet van 6 juli 1983 zijn toegekend, zijn inderdaad niet dezelfde als die welke in de wet van 2 februari 1982 op grond waarvan het koninklijk besluit nr 180 van 30 december 1982 is genomen, waren vervat.

.../...

Volgens de aanhef van het ontwerp en volgens het verslag aan de Koning zou dit ontwerp met betrekking tot de privé-sector zijn rechtsgrond moeten ontlenen aan het bepaalde in artikel 1, 2°, van de wet van 6 juli 1983 dat het verzekeren van het financieel evenwicht van de stelsels van de sociale zekerheid betreft.

Uit de wet van 2 februari 1982 en haar parlementaire voorbereiding is duidelijk gebleken dat loonmatiging een zaak is van herstel van de concurrentiekracht van de onderneming en van bevordering van de werkgelegenheid. Op die gebieden vindt de Koning geen bevoegdheid meer in de wet van 6 juli 1983. Met betrekking tot de werkgevers en de werknemers uit de privé-sector beperken 's Konings bevoegdheden zich tot het verzekeren van het financieel evenwicht van de sociale zekerheid.

Steeds is gezegd en herhaald dat bijzondere machten van restrictieve interpretatie zijn. Daaruit moet volgen dat om met de bijzondere-machtenwet bestaanbaar te zijn, de beoogde maatregel niet alleen naar zijn oogmerk doch ook naar zijn inhoud in de bevoegdheidsregel moet kunnen worden ingepast.

Men zal moeten toegeven dat de loonmatiging naar haar aard vreemd is aan het herstel van het evenwicht van de sociale zekerheid. Het is waar dat de opbrengst van de maatregel voor een beperkt deel aan de sociale zekerheid wordt afgedragen. Dat kan evenwel niet ten gevolge hebben dat de maatregel van aard verandert en een zaak van sociale zekerheid zou worden.

Bovendien dient te worden opgemerkt dat, zoals het ontwerp is gesteld, het resultaat van de bedoelde loonmatiging in ruime mate bestemd is voor de financiering van programma's

tot bevordering van de tewerkstelling. In dezelfde mate en ongeacht het gevolgde procédé kan het ontwerp geen rechtsgrond vinden in de nog geldende bepalingen van de wet van 6 juli 1983. Inderdaad, de bijzondere bevoegdheid bedoeld in artikel 1, 2°, van die wet kan maar worden aangewend voor het vaststellen van maatregelen die rechtstreeks bijdragen tot het verzekeren van het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels der sociale zekerheid.

---

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations qui suivent.

Ainsi qu'il se dégage déjà de son intitulé, le projet apparaît comme une sorte de continuation du système de l'arrêté royal n° 180 du 30 décembre 1982 portant certaines mesures en matière de modération salariale des rémunérations, étant entendu que la modération salariale prévue par le présent projet se réduit à une modération opérée par modification temporaire de la liaison des rémunérations à l'indice des prix à la consommation et que, sous réserve de l'exception prévue à l'article 4, § ler, alinéa 2, du projet, le produit financier en est versé, en vue d'être utilisé de la manière prescrite par l'article 4 du projet, à l'organisme chargé de la perception des cotisations de sécurité sociale des travailleurs auxquels la modération salariale a été appliquée.

Dans la mesure où elles concernent le secteur public les dispositions en projet, étant génératrices d'économies, trouvent le fondement légal nécessaire dans la loi du 6 juillet 1983, notamment dans l'article ler, 1°, qui définit le pouvoir spécial du Roi relativement à la limitation et à la réduction des dépenses publiques. Plus délicate est la question de savoir si la même loi du 6 juillet 1983 procure un fondement légal aux obligations que le projet impose aux employeurs et travailleurs du secteur privé. En effet, les pouvoirs spéciaux attribués par la loi du 6 juillet 1983 ne sont pas identiques à ceux qui étaient contenus dans la loi du 2 février 1982, en application de laquelle l'arrêté royal n° 180 du 30 décembre 1982 a été pris.

.../...

Selon le préambule et le rapport au Roi, l'arrêté en projet devrait, à l'égard du secteur privé, trouver son fondement légal dans les dispositions de l'article 1er, 2°, de la loi du 6 juillet 1983, qui concernent la réalisation de l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale.

La loi du 2 février 1982 et ses travaux préparatoires ont montré clairement que la modération salariale est une affaire de rétablissement de la compétitivité des entreprises et de promotion à l'emploi. Dans ces domaines, le Roi ne trouve plus de pouvoirs dans la loi du 6 juillet 1983. A l'égard des employeurs et des travailleurs du secteur privé, le Roi n'a d'autres pouvoirs que celui d'assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Il a toujours été dit et répété que les pouvoirs spéciaux sont d'interprétation restrictive. Il s'en suit nécessairement que, pour être conforme à la loi de pouvoirs spéciaux, la mesure envisagée doit pouvoir s'inscrire dans la règle attributive de compétence non seulement par son objectif, mais aussi par son contenu.

On reconnaîtra que, par sa nature, la modération salariale est étrangère au rétablissement de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Il est vrai qu'une partie réduite du produit de la mesure est versée à la sécurité sociale. Ceci ne peut avoir toutefois comme conséquence que la mesure change de nature et devient une affaire de la sécurité sociale.

.../...

Il y a lieu d'observer en outre que, d'après le texte du projet, le produit de la modération salariale visée est destiné pour une large part au financement de programmes ayant pour objet de promouvoir l'emploi. Dans la même mesure et indépendamment du procédé appliqué, le projet ne peut trouver de fondement légal dans les dispositions encore en vigueur de la loi du 6 juillet 1983. En effet, le pouvoir spécial visé à l'article 1er, 2°, de cette loi ne peut être mis en oeuvre que pour établir des mesures qui contribuent directement à assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

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 HH. H. ADRIAENS en 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 MM. H. ADRIAENS et Gh. TACQ.

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

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

M. BENARD. H. ADRIAENS.