~~L. 16.082/8.~~
L. 16.117/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 21e maart 1984 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

1) een ontwerp van koninklijk besluit nr "houdende bepaalde tijdelijke maatregelen inzake matiging van de inkomsten der zelfstandigen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling, de vermindering van de openbare lasten en het financieel evenwicht van het sociaal statuut van de zelfstandigen",

2) een geamendeerde versie van het sub 1° vermelde ontwerp,

heeft de 27e maart 1984 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 21 mars 1984, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

1) un projet d'arrêté royal n° "portant certaines mesures temporaires relatives à la modération des revenus des travailleurs indépendants en vue d'encourager l'emploi, la réduction des charges publiques et l'équilibre financier du statut social des travailleurs indépendants",

2) une version amendée du mentionné au 1°,

a donné le 27 mars 1984 l'avis suivant :

Wegens de korte termijn die hem wordt opgelegd, dient de Raad van State zijn advies te beperken tot de volgende opmerkingen.

De ontwerpen van koninklijk besluit beogen een matiging van het inkomen van de zelfstandigen voor de jaren 1984, 1985 en 1986, matiging waarvan de opbrengst zou worden aangewend voor de financiering van de sociale zekerheid van de zelfstandigen en, eventueel, voor de bevordering van de tewerkstelling van zelfstandigen.

Blijkens hun aanhef zou de rechtsgrond van de ontwerpen moeten worden gezocht in artikel 1, 1° en 2°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, welke bepalingen de Koning machtigen om alle nuttige maatregelen te nemen ten einde respectievelijk "de openbare uitgaven te beperken of te verminderen" (artikel 1, 1°) en "het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen te verzekeren" (artikel 1, 2°).

+

Uit het verslag aan de Koning en uit de ontleding van de ontwerpen blijkt dat het essentiële voorwerp van de ontwerpen een matiging van het inkomen van de zelfstandigen is.

Luidens het verslag aan de Koning, is het immers de bedoeling "om de zelfstandigen van alle categorieën aan een zelfde matigingsinspanning te onderwerpen als deze aan de werknemers opgelegd" en gebruikt men daartoe "de methode

van het koninklijk besluit nr 186 van 30 december 1982", dat een gelijkaardige strekking had.

Het koninklijk besluit nr 186 van 30 december 1982 houdende de sociale solidariteitsbijdrage verschuldigd voor het jaar 1983 door de genieters van bedrijfsinkomsten die niet aan de index van de consumptieprijzen gebonden zijn, vond zijn rechtsgrond en zijn bestaansreden in bepalingen van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982.

Artikel 1, 1°, van die bijzondere-machtenwet machtigde de Koning om alle nuttige maatregelen te nemen ten einde "de concurrentiekracht van de ondernemingen te verbeteren door het beheersen van alle elementen van hun kosten, onder meer ... door een tijdelijke wijziging van de wettelijke of conventionele modaliteiten van de koppeling van de lonen, wedden en sociale vergoedingen aan de index van de consumptieprijzen ...". Artikel 1, 2°, van dezelfde wet verleende aan de Koning de bevoegdheid om "het bedrag en de modaliteiten vast te stellen van een bijdrage ten laste van de genieters van bedrijfsinkomsten die niet aan de index van de consumptieprijzen gebonden zijn om van de betrokkenen een inspanning te bekomen die in alle opzichten gelijkwaardig is aan degene die aan de genieters van geïndexeerde inkomsten wordt gevraagd".

Inkomensmatiging was in het raam van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 dus enkel één van de middelen om de concurrentiekracht van de ondernemingen te verbeteren; aan andere personen dan de personen die tewerkgesteld zijn in ondernemingen werd zij alleen opgelegd om hen een inspanning te doen leveren die in alle opzichten gelijkwaardig zou zijn **aan** die welke van de laatstgenoemden werd gevraagd.

.../...

In de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983, de enige waarin voor de huidige ontwerpen steun kan worden gezocht, zijn echter geen bepalingen te vinden die als het equivalent van artikel 1, 1° en 2°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 kunnen worden beschouwd. En de wet van 6 juli 1983 bevat evenmin enige andere bepaling die expliciet of impliciet de matiging van de inkomens van de zelfstandigen tot direct voorwerp heeft.

+

De voorgenomen regelingen houden wel verband met de objecten vermeld in artikel 1, 1° en 2°, van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983, in deze zin dat de opbrengst van de matiging zou moeten worden aangewend om "de vermindering van de inkomsten van het sociaal statuut (van de zelfstandigen) te vereffenen" (artikel 7, § 3, 1°, van het ontwerp) en om "de vermindering van de organieke staatstoelagen aan het sociaal statuut (van de zelfstandigen) te vereffenen" (artikel 7, § 3, 2°, van het ontwerp). Doch het betreft hier enkel een indirect verband met de openbare uitgaven en het financieel evenwicht van de stelsels van de sociale zekerheid, vermits de bedoelde regelingen enkel tot doel hebben het neutraliseren van de vermindering van de inkomsten van en de toelagen aan de sociale zekerheid van de zelfstandigen die het gevolg zouden zijn van de door de ontwerpen beoogde inkomensmatiging.

De ontwerpen van besluit hebben dus noch de beperking of de vermindering van de openbare uitgaven, noch het financieel evenwicht van de sociale zekerheid van de zelfstandigen op zichzelf tot voorwerp en kunnen dan ook in geen van de thans nog van kracht zijnde bepalingen van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 een voldoende rechtsgrond vinden.

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

Les projets d'arrêtés royaux ont pour objet d'instaurer une modération des revenus des travailleurs indépendants pour les années 1984, 1985 et 1986, modération dont le produit serait affecté au financement de la sécurité sociale des indépendants et, le cas échéant, à la promotion de l'emploi des indépendants.

Selon leur préambule, les arrêtés en projet devraient trouver leur fondement légal dans l'article 1er, 1° et 2°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, qui habilite le Roi à prendre toutes les mesures utiles en vue "de limiter ou de réduire les dépenses publiques" (article 1er, 1°) et "d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants" (article 1er, 2°).

+

Le rapport au Roi et l'analyse des projets montrent que l'objet essentiel de ceux-ci est la modération des revenus des indépendants.

Le rapport au Roi précise en effet que l'intention du Gouvernement est de "soumettre les indépendants de toutes catégories au même effort de modération que les salariés" et que l'on utilisera à cet effet "la technique de l'arrêté royal n° 186 du 30 décembre 1982", qui avait une portée similaire.

.../...

L'arrêté royal n° 186 du 30 décembre 1982 relatif à la cotisation sociale de solidarité due pour l'année 1983 par les bénéficiaires de revenus professionnels non liés à l'indice des prix à la consommation trouvait son fondement légal et sa raison d'être dans certaines dispositions de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982.

L'article 1er, 1°, de cette loi de pouvoirs spéciaux autorisait le Roi à prendre toutes les mesures utiles en vue "d'améliorer la compétitivité des entreprises, par la maîtrise de tous les éléments de leurs coûts, notamment ... par une modification temporaire des modalités légales ou conventionnelles de la liaison des salaires, des traitements et des allocations sociales à l'indice des prix à la consommation ...". L'article 1er, 2°, de la même loi habilitait le Roi à "fixer le montant et les modalités d'une cotisation à charge des bénéficiaires de revenus professionnels non liés à l'indice des prix à la consommation en vue d'obtenir des intéressés un effort équivalent à tous égards à celui demandé aux bénéficiaires de revenus indexés".

Dans le cadre de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982, la modération des revenus n'était donc qu'un moyen parmi d'autres pour améliorer la compétitivité des entreprises; si elle fut également imposée à des personnes autres que les personnes occupées dans les entreprises, c'était dans le seul but de leur faire fournir un effort équivalent à tous égards à celui demandé à ces dernières personnes.

.../...

La loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983, la seule sur laquelle les présents projets puissent chercher à s'appuyer, ne contient pas de dispositions qui pourraient être considérées comme l'équivalent de celles que prévoyait l'article 1er, 1° et 2°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982. La loi du 6 juillet 1983 ne contient pas davantage quelque autre disposition qui se donnerait comme objet direct, de manière expresse ou implicite, la modération des revenus des travailleurs indépendants.

+

Les réglementations envisagées présentent un certain rapport, il est vrai, avec les objets mentionnés à l'article 1er, 1° et 2°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983, en ce sens que le produit de la modération devrait être utilisé pour "compenser la diminution des recettes du statut social (des indépendants)" (article 7, § 3, 1°, du projet) et pour "compenser la diminution des subsides organiques de l'Etat au statut social (des indépendants)" (article 7, § 3, 2°, du projet). Mais il ne s'agit là que d'un rapport indirect avec les dépenses publiques et avec l'équilibre financier des régimes de la sécurité sociale, les dispositions visées ayant uniquement pour but de neutraliser la diminution que les recettes de la sécurité sociale des indépendants et les subsides accordés à ce régime subiraient par suite de la modération des revenus prévue par les projets.

Les projets d'arrêté n'ont donc pas pour objet la limitation ou la réduction des dépenses publiques ni l'équilibre financier de la sécurité sociale des indépendants en tant que tels; ils ne peuvent dès lors trouver de fondement légal suffisant dans aucune des dispositions encore en vigueur de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, assessoren van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.
Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. VAN AELST.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. BAETEMAN.