ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 31 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant instauration d'une cotisation unique à charge des producteurs d'électricité, en application des articles 2, § 2 et 3, et 3, § 1er, 4° et 5°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire", a donné le 6 août 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 31 juli 1997 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot invoering van een éénmalige aanslag ten laste van de elektriciteitsproducenten, met toepassing van de artikelen 2, § 2 en 3, en 3, § 1er, 4° en 5°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", heeft op 6 augustus 1997 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à l'observation ci-après.

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet d'instaurer une cotisation unique à charge des producteurs d'électricité, dont le produit sera affecté à la gestion financière globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés, ainsi que des travailleurs indépendants.

Selon son préambule, l'arrêté en projet a pour base juridique, l'article 3, § 1er, 4° et 5°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire, qui dispose comme suit :

"Le Roi peut prendre des mesures pour :

(...)

4° garantir l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale;

5° afin d'assurer une participation plus large de l'ensemble des revenus au financement alternatif de la sécurité sociale, déterminer la base, l'assujettissement, les taux, les exonérations, les modalités et procédures de mécanismes devant réaliser cet objectif;

(...)".

Si la mesure envisagée est de nature à permettre d'atteindre, momentanément, l'équilibre des comptes des régimes de sécurité sociale, elle n'est pas de nature à garantir leur équilibre financier, en raison précisément de son caractère temporaire.

Plus fondamentalement, ni le rapport au Roi, ni l'historique des diverses mesures adoptées dans le passé ne démontrent en quoi l'instauration d'une cotisation unique à charge des seuls producteurs d'électricité, d'un montant forfaitaire de 1.500 millions de francs, serait de nature à assurer une participation plus large de "l'ensemble des revenus" au financement de la sécurité sociale, ni en quoi une telle cotisation constituerait réellement un "financement alternatif". Cette cotisation s'analyse, en réalité, en un prélèvement étatique exceptionnel, établi à charge d'une catégorie particulière de redevables.

L'arrêté en projet doit être fondamentalement revu.

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het maken van de volgende opmerking.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat ter fine van advies wordt voorgelegd aan de Raad van State, strekt ertoe een eenmalige aanslag in te voeren ten laste van de elektriciteitsproducenten, waarvan de opbrengst zal worden aangewend voor het gezamenlijke financiële beheer van de sociale zekerheid van de werknemers, alsmede van de zelfstandigen.

Luidens de aanhef ervan ontleent het ontworpen besluit zijn rechtsgrond aan artikel 3, § 1, 4° en 5°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, dat als volgt luidt :

"De Koning kan maatregelen nemen om :

(...)

4° het financieel evenwicht van de stelsels van sociale zekerheid te waarborgen;

5° teneinde een bredere participatie van het geheel van de inkomens aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid te verzekeren, de grondslag, de bijdrageplichtigheid, de tarieven, de vrijstellingen, de nadere regels en procedures te bepalen van mechanismen die dit doel moeten realiseren;

(...)".

Ofschoon de voorgenomen maatregel het tijdelijk mogelijk maakt de rekeningen van de socialezekerheidsregelingen in evenwicht te brengen, kan hij het financiële evenwicht ervan niet waarborgen precies omwille van zijn tijdelijke karakter.

Wat van groter belang is, is dat noch uit het verslag aan de Koning, noch uit de wordingsgeschiedenis van de verschillende in het verleden ingevoerde maatregelen kan worden opgemaakt in welk opzicht het invoeren van een eenmalige aanslag alleen ten laste van de elektriciteitsproducenten, ten belope van een forfaitair bedrag van 1.500 miljoen frank, zou kunnen zorgen voor een bredere participatie van "het geheel van de inkomens" aan de financiering van de sociale zekerheid, en evenmin in welk opzicht een zodanige aanslag werkelijk een "alternatieve financiering" zou vormen. Die aanslag komt in werkelijkheid neer op een uitzonderlijke staatsheffing, ingevoerd ten laste van een bijzondere categorie van belastingplichtigen.

Het ontworpen besluit moet grondig worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs M. LEROY, conseiller d'Etat, président,
de Heren staatsraad, voorzitter,

J. MESSINNE, conseillers d'Etat,
C. WETTINCK, staatsraden,

Madame M. PROOST, greffier,
Mevrouw griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. A. LEFEBVRE, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN, président de chambre.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. A. LEFEBVRE, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN, kamervoorzitter.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. LEROY