

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.822/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.822/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 februari 2003 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van bijzondere wet "tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector", heeft op 6 februari 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 4 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi spéciale "instaurant un nouveau mode de calcul de la contribution de responsabilisation à charge de certains employeurs du secteur public", a donné le 6 février 2003 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de onderhandelingen met de Gemeenschappen en de Gewesten, die startten in maart 2000, slechts in een definitief akkoord uitmondten tijdens het Overlegcomité van 24 januari 2003 (...)

De dringende noodzakelijkheid wordt des te meer verantwoord daar de stemming van deze wet voor het einde van deze legislatuur de voorwaarde uitmaakt om tot de recuperatie op korte termijn van de responsabiliseringsbijdragen voor de jaren 2001 en 2002 te kunnen overgaan".

*

* *

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van bijzondere wet voorziet in een nieuwe regeling voor de bijdrage die aan de deelgebieden wordt opgelegd voor de financiering van de rustpensioenen van hun gewezen personeelsleden. De regeling komt in de plaats van de regeling die is vervat in de bijzondere wet van 27 april 1994 tot instelling van een responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector.

De regeling gaat uit van een bijdrage van alle deelgebieden samen in de last van de rustpensioenen voor het overheidspersoneel, die wordt uitgedrukt in een percentage van de weddemassa van dit personeel, waarvan het gemiddelde over de voorbije drie jaar in aanmerking wordt genomen. Van dit percentage wordt dertig procent afgetrokken. Vervolgens wordt een fractie van dit percentage aangerekend op de deelgebieden

.../...

(artikelen 4 en 5). Op grond van dit percentage wordt voor elke overheid aan de hand van de weddemassa voor haar overheidspersoneel een responsabiliseringsbijdrage bepaald (artikel 3). De bedragen die aldus per overheid worden bepaald, worden tijdens een overgangsfase boven een bepaald plafond slechts voor een bepaald percentage aangerekend (artikel 7).

Voorts zijn in het ontwerp nog bepalingen opgenomen met betrekking tot de storting of inning van deze bijdragen (artikel 8), met betrekking tot een overgangsregeling voor de bijdragen van 2001 en 2002 (artikel 9) en met betrekking tot de evaluatie en aanpassing van deze regeling (artikel 10).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 10

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er in zijn advies L. 22.809/2 van 8 november 1993 ¹ op heeft gewezen, dienen bepalingen die aan de deeltentiteiten een responsabiliseringsbijdrage opleggen, te worden aangenomen met de bijzondere meerderheid, omschreven in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet, omdat het overdragen van financiële lasten van de Staat aan die entiteiten raakt aan de financieringsregeling van de gemeenschappen en de gewesten, die met een bijzondere meerderheid tot stand dient te worden gebracht ².

Artikel 10, derde lid, van het ontwerp bepaalt evenwel dat, indien na evaluatie de betrokken overheden niet akkoord gaan met een verdere toepassing van de regeling die thans in ontwerpvorm voorligt, de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en mits het akkoord van de regeringen van alle deeltentiteiten, "het in artikel 5, eerste lid, bepaalde getal 30, de uit de toepassing van artikel 5, tweede lid, voortvloeiende breuk en het uit de toepassing van artikel 7, tweede lid, voortvloeiende percentage (kan) vervangen door een ander getal, een of meerdere andere breuken en een of meerdere andere percentages, die zullen gebruikt worden om de

¹Parl. St., Kamer, 1993-94, nr. 1263/1.

²Artikel 175, eerste lid, van de Grondwet.

responsabiliseringsbijdragen vast te stellen die verschuldigd zijn vanaf het kalenderjaar dat volgt op de bekendmaking van dit koninklijk besluit in het Belgisch Staatsblad".

Aldus wordt aan de Koning, zij het in overeenstemming met de regeringen van de deelentiteiten, de bevoegdheid verleend om essentiële elementen van de regeling die thans in ontwerpvorm voorligt, te wijzigen. Zulks is evenwel onbestaanbaar met het hiervoor in herinnering gebrachte bijzondere-meerderheidsvereiste, dat uiteraard inhoudt dat bepalingen die door de wetgever dienen te worden aangenomen met een bijzondere meerderheid, ook slechts kunnen worden gewijzigd door een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet, in ieder geval wanneer het, zoals in casu, gaat om essentiële elementen van de betrokken regeling.

Conclusie moet dan ook zijn dat aan de Koning niet de bevoegdheid kan worden toegekend om, in overeenstemming met de regeringen van de deelgebieden, te beslissen over de wijziging van de in artikel 10, derde lid, vermelde bepalingen³, maar dat die wijziging enkel door de bijzondere wetgever zelf kan worden tot stand gebracht.

Het tweede en het derde lid van artikel 10 dienen dan ook te vervallen of minstens grondig te worden herzien.

³Artikel 10, tweede lid, van het ontwerp schept bovendien de indruk dat de deelentiteiten zouden kunnen beslissen over het al dan niet verder toepassen van de regeling na de evaluatie ervan in de loop van 2003. In wezen strekt die bepaling er enkel toe om eventueel het wijzigingsmechanisme bedoeld in artikel 10, derde lid, op gang te brengen. Wordt er evenwel geen akkoord bereikt over een wijziging van de regeling die thans in ontwerpvorm voorligt, dan blijft deze, krachtens de tweede volzin van artikel 10, derde lid, van toepassing.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

"de onderhandelingen met de Gemeenschappen en de Gewesten, die startten in maart 2000, slechts in een definitief akkoord uitmondten tijdens het Overlegcomité van 24 januari 2003 (...)

De dringende noodzakelijkheid wordt des te meer verantwoord daar de stemming van deze wet voor het einde van deze legislatuur de voorwaarde uitmaakt om tot de recuperatie op korte termijn van de responsabiliseringsbijdragen voor de jaren 2001 en 2002 te kunnen overgaan".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à formuler les observations suivantes.

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi spéciale soumis pour avis prévoit une nouvelle réglementation pour la contribution imposée aux entités fédérées en vue du financement des pensions de retraite de leurs anciens membres du personnel. Ces nouvelles dispositions se substituent à la réglementation inscrite dans la loi spéciale du 27 avril 1994 instaurant une contribution de responsabilité à charge de certains employeurs du secteur public.

Les dispositions se fondent sur une contribution de toutes les entités fédérées à la charge des pensions de retraite des agents des services publics, exprimée sous la forme d'un pourcentage de la masse salariale de ce personnel dont la moyenne des trois dernières années est prise en considération. Trente pour cent sont déduits de ce pourcentage. Une fraction de celui-ci est ensuite imputée aux entités fédérées (articles 4 et 5). Sur la base de ce pourcentage, une contribution de responsabilisation est déterminée pour chaque pouvoir en fonction de la masse salariale de son personnel (article 3). Au cours d'une phase transitoire, les montants ainsi arrêtés par pouvoir ne seront imputés, au-delà d'un certain plafond, qu'à hauteur d'un pourcentage déterminé (article 7).

Le projet comprend en outre des dispositions relatives au versement ou à la perception de ces contributions (article 8), à un régime transitoire pour les contributions de 2001 et 2002 (article 9) et à l'évaluation ainsi qu'à l'adaptation de ce régime (article 10).

EXAMEN DU TEXTE

Article 10

Comme l'a souligné le Conseil d'Etat, section de législation, dans son avis L. 22.809/2 du 8 novembre 1993 ⁴, les dispositions qui imposent une contribution de responsabilisation aux entités fédérées doivent être adoptées à la majorité spéciale définie à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution, en ce que le transfert de charges financières de l'Etat à ces entités touche au système de financement des communautés et des régions qui doit être fixé à la majorité spéciale ⁵.

L'article 10, alinéa 3, du projet prévoit toutefois que, si après une évaluation, les pouvoirs concernés ne sont pas d'accord pour poursuivre l'application du régime actuellement à l'état de projet, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et moyennant l'accord des gouvernements de toutes les entités fédérées, "remplacer le nombre 30 prévu à l'article 5, alinéa 1^{er}, la fraction résultant de l'application de l'article 5, alinéa 2, et le pourcentage résultant de l'application de l'article 7, alinéa 2, par un autre nombre, une ou plusieurs autres fractions et un ou plusieurs autres pourcentages qui seront utilisés pour fixer les contributions de responsabilisation dues à partir de l'année civile qui suit la publication de cet arrêté royal au Moniteur belge".

Le Roi est ainsi habilité, fût-ce en accord avec les gouvernements des entités fédérées, à modifier des éléments essentiels de la réglementation actuellement à l'état de projet. Un tel procédé est toutefois incompatible avec la condition de la majorité spéciale qui vient d'être rappelée, laquelle implique forcément que des dispositions qui doivent être adoptées par le législateur à une majorité spéciale ne peuvent également être modifiées que par une loi adoptée à une majorité spéciale. Il en est ainsi en tout cas lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'éléments essentiels de la réglementation concernée.

⁴Doc. parl., Chambre, 1993-94, n° 1263/1.

⁵Article 175, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Force est dès lors de conclure que le Roi ne peut être habilité à décider, en accord avec les gouvernements des entités fédérées, de la modification des dispositions énoncées à l'article 10, alinéa 3 ⁶, mais que cette modification ne peut être opérée que par le législateur spécial lui-même.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 10 doivent dès lors être omis ou, à tout le moins, être remaniés en profondeur.

6

L'article 10, alinéa 2, du projet donne en outre à penser que les entités fédérées pourraient décider de poursuivre ou non l'application de la réglementation après son évaluation opérée dans le courant de l'année 2003. Cette disposition ne vise pour l'essentiel qu'à mettre éventuellement en place le mécanisme de modification visé à l'article 10, alinéa 3. Si, toutefois, aucun accord n'intervient quant à une modification de la réglementation actuellement à l'état de projet, celle-ci demeure applicable en vertu de la seconde phrase de l'article 10, alinéa 3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

A. SPRUYT,
M. RIGAUX,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME