

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 december 1996 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders in toepassing van de artikelen 2, § 1 en 3, § 1, 1^o van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot de realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", heeft op 5 december 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 3 décembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs en application des articles 2, § 1er et 3, § 1er, 1^o et 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 Européenne", a donné le 5 décembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Gelet op de spoedeisendheid gemotiveerd door het feit dat dit besluit in werking dient te treden op 1 januari 1997 en dat tegen die datum nog alle voorbereidingen dienen getroffen te worden voor de toepassing van deze maatregel en de informatieverstrekking aan de betrokkenen, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

1. Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de hiernavolgende opmerking.

.../...

2. Als rechtsgrond voor het ontwerp wordt verwezen naar de artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 1^o, 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 ("EMU-wet"). Die bepalingen luiden als volgt :

"Art. 2. § 1. Teneinde de toetreding van België tot de Europese Economische en Monetaire Unie mogelijk te maken en artikel 104C van het Verdrag betreffende de Europese Unie alsmede artikel 1 van het bijgevoegd Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten na te leven, kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit de in artikel 3 bedoelde maatregelen nemen".

"Art. 3. § 1. De Koning kan maatregelen nemen om :

- 1^o het bedrag, de voorwaarden en de wijze van toekennen van de subsidies, vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven vast te stellen, aan te passen of te verlagen die geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn;"

Het ontwerp strekt ertoe een rechtsgrond te scheppen voor het toekennen van een financiële compensatie aan de in Nederland werkende grensarbeiders. In dat land werden onlangs de sociale zekerheidsbijdragen verhoogd van 25,4 pct. naar 31,2 pct. Deze bijdragen worden ook afgehouden van het loon van de Belgische grensarbeiders. Voor de Nederlanders werd deze verhoging gecompenseerd door een belastingvermindering, welke de Belgische grensarbeiders echter niet genieten, aangezien zij inkomensbelastingen betalen in België.

.../...

Er kan niet worden ingezien hoe de ontworpen maatregel, die kennelijk tot bijkomende uitgaven aanleiding zal geven (1), een bijdrage zal leveren tot de hiervoren aangegeven doelstellingen, verwoord in artikel 2, § 1, van de EMU-wet. Aangezien het nastreven van die doelstellingen evenwel een voorwaarde uitmaakt voor het optreden van de Koning op grond van artikel 3 van dezelfde wet, heeft het voorliggend ontwerp-besluit derhalve geen voldoende rechtsgrond (2).

(1) Zie het advies van de Inspectie van Financiën.

(2) Bijkomend kan nog de vraag worden gesteld of het ontwerp-besluit wel betrekking heeft op "subsidies ... en andere uitgaven ... die geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks ten laste van de Staat zijn", zoals bedoeld in artikel 3, § 1, 1^o, van de EMU-wet en of die bepaling hoe dan ook enige verhoging van uitgaven toelaat. In de toelichting erbij staat te lezen dat "deze alinea betrekking (heeft) op de afremming, of beheersing van de overheidsuitgaven, rechtstreeks of onrechtstreeks ten laste van de Staat" (memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 608/1, p. 8).

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Gelet op de spoedeisendheid gemotiveerd door het feit dat dit besluit in werking dient te treden op 1 januari 1997 en dat tegen die datum nog alle voorbereidingen dienen getroffen te worden voor de toepassing van deze maatregel en de informatieverstrekking aan de betrokkenen, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

1. En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen commande de formuler l'observation ci-après.

2. Le projet se donne comme fondement légal les articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 1°, 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

.../...

européenne (loi relative à l'UEM). Ces dispositions s'énoncent comme suit :

"Art. 2. § 1er. Afin de permettre l'adhésion de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne et afin de respecter l'article 104C du Traité sur l'Union européenne et l'article 1er du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs qui y est annexé, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre les mesures visées à l'article 3".

"Art. 3. § 1er. Le Roi peut prendre des mesures pour :

- 1° fixer, adapter ou diminuer le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et autres dépenses qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à la charge de l'Etat;"

Le projet vise à créer un fondement légal pour l'octroi d'une compensation financière aux travailleurs frontaliers travaillant aux Pays-Bas. Dans ce pays, les cotisations de sécurité sociale ont été récemment portées de 25,4% à 31,2%. Ces cotisations sont également retenues sur la rémunération des travailleurs frontaliers belges. Pour les Néerlandais, cette majoration a été compensée par une diminution des impôts, dont ne bénéficient toutefois pas les travailleurs frontaliers belges, étant donné qu'ils paient leurs impôts sur le revenu en Belgique.

.../...

L'on n'aperçoit pas en quoi la mesure en projet, laquelle donnera manifestement lieu à des dépenses additionnelles (1), contribuera aux objectifs, indiqués ci-dessus, qui font l'objet de l'article 2, § 1er, de la loi relative à l'UEM. Etant donné que la poursuite de ces objectifs constitue néanmoins une condition d'intervention du Roi sur la base de l'article 3 de cette même loi, le présent arrêté en projet ne possède pas, dès lors, de fondement légal suffisant (2).

(1) Voir l'avis de l'Inspection des Finances.

(2) On peut accessoirement poser la question de savoir si l'arrêté en projet a effectivement trait à des "subventions ... et autres dépenses qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à la charge de l'Etat", telles qu'elles sont visées à l'article 3, § 1er, 1^o, de la loi relative à l'UEM, et si, d'une manière ou d'une autre, cette disposition autorise une majoration de dépenses. On peut lire dans le commentaire y afférent que "cet alinéa concerne la réduction ou la maîtrise des dépenses publiques, qui sont directement ou indirectement à charge de l'Etat" (exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n^o 608/1, p. 8).

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.