



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.304/1
van 17 november 2022

avis 72.304/1
du 17 novembre 2022

over

sur

een wetsvoorstel 'betreffende
het waarborgen van het
automatisch
indexeringsmechanisme voor
alle werknemers'
(*Parl.St.* Kamer 2021-22,
nr. 55-2873/001)

une proposition de loi
'garantissant l'application du
mécanisme d'indexation
automatique pour tous les
travailleurs' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2021-2022,
n° 55-2873/001)

Op 7 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘betreffende het waarborgen van het automatisch indexeringsmechanisme voor alle werknemers’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2873/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 10 november 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 november 2022.

*

Le 7 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘garantissant l’application du mécanisme d’indexation automatique pour tous les travailleurs’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2873/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 10 novembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 17 novembre 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe het instrument van de automatische loonindexering als aanvullend recht in de wet te verankeren, zodat dit mechanisme ook van toepassing zal zijn op lonen van werknemers die zijn tewerkgesteld in sectoren waar dit systeem op heden niet wordt toegepast.

In tegenstelling tot de regels betreffende de automatische indexering van de lonen in de openbare sector en de sociale uitkeringen², is de automatische indexering van de lonen in de private sector niet in de wet verankerd. Voor de private sector wordt de loonindexering geregeld in de sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten die worden gesloten op basis van de wet van 5 december 1968 ‘betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités’ (CAO-wet).

Het voorgestelde systeem van loonindexering is geconcipieerd als een aanvullende bepaling in de zin van artikel 51, 7, van de CAO-wet, die van toepassing zal zijn “op voorwaarde dat de werkgever ressorteert onder een paritair comité of subcomité waar geen methode tot automatische loonindexering is vastgelegd en de werkgever zelf geen methode tot automatische loonindexering heeft vastgelegd” (artikel 2, § 1, van het voorstel).

De lonen van de werknemers waarvoor geen systeem van automatische loonindexering geldt, worden door het voorstel gekoppeld aan het bereiken van het spilindexcijfer door de afgevlakte gezondheidsindex en worden op dezelfde manier aangepast als de pensioenen overeenkomstig de wet van 2 augustus 1971 (artikel 3 van het voorstel).

Omdat betaalde sportbeoefenaars een fiscaal gunstregime genieten, wordt voorgesteld de regeling voor deze categorie van personen pas in werking te laten treden wanneer

¹ Aangezien het gaat om een wetsvoorstel, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie de wet van 2 augustus 1971 ‘houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld’ en de wet van 1 maart 1977 ‘houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld’.

artikel 171, enig lid, 4°, en artikel 275/6 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: “WIB 92”) zijn opgeheven³ (artikel 2, § 2, van het voorstel).

VORMVEREISTEN

3. Gevraagd of de Nationale Arbeidsraad om een advies werd verzocht,⁴ bevestigde de gemachtigde dit als volgt:

“Het wetsvoorstel is ingeleid op de commissie Sociale Zaken op 28 september. Tijdens deze vergadering is het advies gevraagd van de Nationale Arbeidsraad, en meer specifiek is hen de vraag gesteld of de NAR zelf via een suppletieve CAO de automatische index wil garanderen aan alle werknemers of een advies wil verlenen op het wetsvoorstel.”

4. Nu de voorgestelde regeling eveneens betrekking heeft op 's lands bedrijfsleven, staat het aan de indieners van het voorstel om te beoordelen of het aanbeveling verdient dat eveneens de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven wordt geraadpleegd.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het is de bedoeling van de indieners van het voorstel dat de wet een aanvullende werking heeft en het toepassingsgebied ervan beperkt is tot werknemers waarvoor noch de toepasselijke CAO, noch de werkgever zelf in een systeem van automatische loonindexering heeft voorzien. Dit blijkt ook duidelijk uit de tekst van het voorgestelde artikel 2, § 1, dat het toepassingsgebied van de regeling bepaalt (“op voorwaarde dat...”).

Artikel 51 van de CAO-wet stelt de hiërarchie van de bronnen der verbintenissen in de arbeidsbetrekkingen tussen werkgever en werknemers als volgt vast:

“1. de dwingende bepalingen van de wet;

2. de algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten in volgende orde:

a) de overeenkomsten gesloten in de Nationale Arbeidsraad;

b) de overeenkomsten gesloten in een paritair comité;

c) de overeenkomsten gesloten in een paritair subcomité;

3. de niet algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten, wanneer de werkgever de overeenkomst ondertekend heeft of aangesloten is bij een organisatie die deze overeenkomsten heeft ondertekend, in volgende orde:

³ De indieners van het voorstel verwijzen daarbij naar het wetsvoorstel ‘tot opheffing van diverse bepalingen betreffende de sociale bijdragen en inkomstenbelastingen van betaalde sportbeoefenaars’, *Parl.St.* Kamer 2019-20, DOC 55-0764/001.

⁴ Zie artikel 1 van de wet van 29 mei 1952 ‘tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad’.

⁵ Zie artikel XIII.1 van het Wetboek van Economisch Recht.

- a) de overeenkomsten gesloten in de Nationale Arbeidsraad;
 - b) de overeenkomsten gesloten in een paritair comité;
 - c) de overeenkomsten gesloten in een paritair subcomité;
 - d) de overeenkomsten gesloten buiten een paritair orgaan;
4. de geschreven individuele overeenkomst;
5. de niet algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst, gesloten in een paritair orgaan, wanneer de werkgever, hoewel hij de overeenkomst niet ondertekend heeft of niet aangesloten is bij een organisatie die deze heeft ondertekend, behoort tot het ressort van het paritair orgaan waarin de overeenkomst is gesloten;
6. het arbeidsreglement;
7. de aanvullende bepalingen van de wet;
8. de mondelinge individuele overeenkomst;
9. het gebruik”.

Voor de werknemers die vallen onder een CAO of een geschreven individuele overeenkomst waarin een automatisch indexeringsmechanisme is voorzien, zal het bij overeenkomst vastgestelde indexeringsmechanisme op basis van de in artikel 51 vastgestelde hiërarchie der normen aldus voorrang hebben op de indexering voorzien bij wet. Dit zal ook zo zijn wanneer de bepaling van de CAO of de overeenkomst een lager niveau van bescherming biedt dan het bij wet vastgestelde indexeringsmechanisme. Nu het voorstel in zijn artikel 3 opteert voor het indexeringsmechanisme zoals van toepassing op de pensioenen, is het niet uitgesloten dat sommige werknemers die vallen onder een CAO met indexeringsmechanisme minder bescherming zullen genieten dan de bescherming voorzien bij wet.⁶

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Het wetsvoorstel is suppletief, wanneer een sector of een werkgever zelf een indexeringsmechanisme heeft vastgelegd, dan is het niet van toepassing. Er zijn CAO's die bijvoorbeeld de lonen pas aan het eind van het jaar indexeren, wat in de tijden van hoge inflatie minder snel bescherming geeft tegen verlies aan koopkracht. Maar eens er via sociaal overleg een indexeringsmechanisme is vastgesteld, dan is het aan de sociale partners om zelf te onderhandelen over een verbetering van hun sectoraal of bedrijfsindex.”

Dit wordt het best geëxpliciteerd in de loop van de verdere parlementaire behandeling.

6. Daarnaast worden betaalde sportbeoefenaars die vallen onder het toepassingsgebied van de collectieve arbeidsovereenkomst van 12 juni 1998, gesloten in het Nationaal Paritair Comité voor de sport, betreffende de arbeidsvoorwaarden van de betaalde voetballer, omwille van het

⁶ Anders zou het zijn wanneer de wetgever zou voorzien in een (dwingende) minimumnorm van loonindexering. In dat geval zou een lagere norm (CAO) die meer toekent dan de minimumnorm, niet in strijd zijn met die norm, in tegenstelling tot een lagere norm (CAO) die minder toekent (zie ook W. VAN EECKHOUTTE, *Sociaal Compendium. Arbeidsrecht met fiscale notities 2022-2023*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2022, 120-122).

fiscaal gunstregime dat zij genieten, van het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling uitgesloten zolang artikel 171, enig lid, 4°, en artikel 275/6 van het WIB 92 niet zijn opgeheven.

De indieners van het wetsvoorstel zullen er in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel over moeten waken dat er een afdoende verantwoording is voor de uitsluiting van bepaalde categorieën van personen.

Voor het verschil in behandeling dat mogelijk ontstaat ten aanzien van andere werknemers en gelijkgestelde personen die een fiscaal gunstregime zouden genieten en die niet van het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling zijn uitgesloten, zal eveneens een deugdelijke verantwoording moeten kunnen worden gegeven, die dan het best tot uitdrukking wordt gebracht in de loop van de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

7. Conform artikel 2, § 1, van het wetsvoorstel is de wet onder meer van toepassing op “de gelijkgestelde personen, als bedoeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen”.

Er dient te worden verduidelijkt welke gelijkgestelde personen worden bedoeld. Indien het de bedoeling is om enkel te verwijzen naar de gelijkgestelde personen als gedefinieerd in artikel 1, § 1, 1° en 2°, van het voormelde koninklijk besluit van 24 december 1993 (“de personen die anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon” en “de personen die de onder 1° genoemde personen tewerkstellen”), schrijve men “als bedoeld in artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 24 december 1993”.

8. In artikel 2, § 2, van het wetsvoorstel wordt op algemene wijze verwezen naar artikel 171, enig lid, 4°, van het WIB 92, dat evenwel een ruimere regeling bevat dan alleen een fiscaal gunstregime voor betaalde sportbeoefenaars. Er dient dan ook nader te worden gepreciseerd welke bepaling van artikel 171, enig lid, 4°, opgeheven dient te zijn als voorwaarde voor de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling voor de betaalde sportbeoefenaars.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis entend ancrer dans la loi à titre de droit supplétif l'instrument de l'indexation automatique des salaires, afin que ce mécanisme soit également applicable aux rémunérations des travailleurs occupés dans les secteurs où ce système n'est actuellement pas appliqué.

Contrairement aux règles relatives à l'indexation automatique des salaires dans le secteur public et des allocations sociales ², l'indexation automatique des salaires dans le secteur privé n'est pas consacrée par la loi. Pour le secteur privé, l'indexation des salaires est réglée dans les conventions collectives de travail sectorielles conclues sur la base de la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires' (loi sur les CCT).

Le système d'indexation des salaires proposé est conçu comme une disposition supplétive au sens de l'article 51, 7, de la loi sur les CCT, qui sera applicable « pour autant que l'employeur ressortisse à une commission ou sous-commission paritaire pour laquelle aucune méthode d'indexation automatique des salaires n'a été établie et pour autant que l'employeur lui-même n'ait pas établi une telle méthode » (article 2, § 1^{er}, de la proposition).

Conformément à la proposition, les rémunérations des travailleurs qui ne sont pas soumises à l'application d'un système d'indexation automatique des salaires sont adaptées lorsque l'indice santé lissé atteint l'indice pivot et elles suivent les mêmes adaptations que les pensions, conformément à la loi du 2 août 1971 (article 3 de la proposition).

Dès lors que les sportifs rémunérés bénéficient d'un régime fiscal de faveur, il est proposé de ne faire entrer en vigueur le régime applicable à cette catégorie de personnes que lorsque l'article 171, alinéa unique, 4^o, et l'article 275/6 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : « CIR 92 ») auront été abrogés ³ (article 2, § 2, de la proposition).

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Voir la loi du 2 août 1971 'organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants' et la loi du 1^{er} mars 1977 'organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public'.

³ Les auteurs de la proposition font ainsi référence à la proposition de loi 'abrogeant diverses dispositions relatives aux cotisations sociales et aux impôts sur les revenus des sportifs rémunérés', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, DOC 55-0764/001.

FORMALITÉS

3. Interrogé sur le point de savoir si l'avis du Conseil national du travail a été sollicité ⁴, le délégué en a apporté la confirmation en ces termes :

« Het wetsvoorstel is ingeleid op de commissie Sociale Zaken op 28 september. Tijdens deze vergadering is het advies gevraagd van de Nationale Arbeidsraad, en meer specifiek is hen de vraag gesteld of de NAR zelf via een suppletieve CAO de automatische index wil garanderen aan alle werknemers of een advies wil verlenen op het wetsvoorstel ».

4. Dès lors que le régime proposé concerne aussi l'économie nationale, il appartient aux auteurs de la proposition d'apprécier s'il est recommandé de consulter également le Conseil central de l'économie ⁵.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. L'intention des auteurs de la proposition est d'attribuer un effet supplétif à la loi et d'en limiter le champ d'application aux travailleurs pour lesquels ni la CCT applicable ni l'employeur lui-même n'a prévu un système d'indexation automatique des salaires. Cette intention ressort également clairement du texte de l'article 2, § 1^{er}, proposé, qui définit le champ d'application du dispositif (« pour autant que... »).

L'article 51 de la loi sur les CCT établit la hiérarchie des sources des obligations dans les relations de travail entre employeurs et travailleurs comme suit :

« 1. la loi dans ses dispositions impératives;

2. les conventions collectives de travail rendues obligatoires, selon l'ordre suivant :

a) les conventions conclues au sein du Conseil national du travail;

b) les conventions conclues au sein d'une commission paritaire;

c) les conventions conclues au sein d'une sous-commission paritaire;

3. les conventions collectives de travail non rendues obligatoires, lorsque l'employeur est signataire ou est affilié à une organisation signataire de ces conventions, selon l'ordre suivant :

a) les conventions conclues au sein du Conseil national du travail;

b) les conventions conclues au sein d'une commission paritaire;

c) les conventions conclues au sein d'une sous-commission paritaire;

d) les conventions conclues en dehors d'un organe paritaire;

4. la convention individuelle écrite;

5. la convention collective de travail conclue au sein d'un organe paritaire et non rendue obligatoire, lorsque l'employeur bien que non signataire ou non affilié à une

⁴ Voir l'article 1^{er} de la loi du 29 mai 1952 'organique du Conseil national du Travail'.

⁵ Voir l'article XIII.1 du Code de droit économique.

organisation signataire, ressortit à l'organe paritaire au sein duquel la convention a été conclue;

6. le règlement de travail;
7. la loi dans ses dispositions supplétives;
8. la convention individuelle verbale;
9. l'usage ».

Pour les travailleurs qui relèvent d'une CCT ou d'une convention individuelle écrite prévoyant un mécanisme d'indexation automatique, le mécanisme d'indexation établi par convention l'emportera ainsi, sur la base de la hiérarchie des normes fixée à l'article 51, sur l'indexation prévue par la loi. Il en sera de même lorsque la disposition de la CCT ou la convention offre un niveau de protection inférieur au mécanisme d'indexation fixé par la loi. Dès lors que la proposition opte en son article 3 pour le mécanisme d'indexation applicable aux pensions, il n'est pas exclu que certains travailleurs qui relèvent d'une CCT prévoyant un mécanisme d'indexation bénéficient d'une protection moindre que la protection prévue par la loi ⁶.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré :

« Het wetsvoorstel is suppletief, wanneer een sector of een werkgever zelf een indexeringsmechanisme heeft vastgelegd, dan is het niet van toepassing. Er zijn CAO's die bijvoorbeeld de lonen pas aan het eind van het jaar indexeren, wat in de tijden van hoge inflatie minder snel bescherming geeft tegen verlies aan koopkracht. Maar eens er via sociaal overleg een indexeringsmechanisme is vastgesteld, dan is het aan de sociale partners om zelf te onderhandelen over een verbetering van hun sectoraal of bedrijfsindex ».

Mieux vaudrait apporter ces précisions au cours de la procédure parlementaire.

6. En outre, en raison du régime fiscal de faveur dont ils bénéficient, les sportifs rémunérés qui relèvent du champ d'application de la convention collective de travail du 12 juin 1998, conclue au sein de la Commission paritaire nationale des sports, relative aux conditions de travail du footballeur rémunéré, sont exclus du champ d'application du dispositif proposé tant que l'article 171, alinéa unique, 4°, et l'article 275/6 du CIR 92 n'auront pas été abrogés.

Les auteurs de la proposition de loi veilleront à ce qu'il y ait une justification suffisante, à la lumière du principe constitutionnel d'égalité, pour l'exclusion de certaines catégories de personnes.

La différence de traitement qui sera éventuellement instaurée à l'égard d'autres travailleurs et de personnes assimilées qui bénéficieraient d'un régime fiscal de faveur et qui ne sont pas exclus du régime proposé, devra également faire l'objet d'une justification adéquate qu'il serait préférable d'exprimer dans la suite de la procédure parlementaire de la proposition de loi.

⁶ Il en irait autrement si le législateur prévoyait une norme minimale (contraignante) d'indexation des salaires. Dans ce cas, une norme (CCT) inférieure, octroyant davantage que la norme minimale ne serait pas contraire à cette norme, contrairement à une norme (CCT) inférieure octroyant moins (voir également W. VAN EECKHOUTTE, *Sociaal Compendium. Arbeidsrecht met fiscale notities 2022-2023*, Malines, Wolters Kluwer, 2022, pp. 120-122).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 2

7. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la proposition, la loi est entre autres applicable « aux personnes assimilées visé[e]s à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays ».

Il y a lieu de préciser de quelles personnes assimilées il s'agit. Si l'intention est de faire uniquement référence aux personnes assimilées telles qu'elles sont définies à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de l'arrêté royal précité du 24 décembre 1993 (« les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, fournissent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne » et « les personnes qui occupent les personnes visées au 1^o »), on écrira « visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 ».

8. L'article 2, § 2, de la proposition de loi vise d'une manière générale l'article 171, article unique, 4^o, du CIR 92, qui contient toutefois un dispositif plus étendu qu'un régime fiscal de faveur pour les sportifs rémunérés uniquement. Il convient dès lors de préciser quelle disposition de l'article 171, alinéa unique, 4^o, doit être abrogée en tant que condition pour l'entrée en vigueur du régime proposé pour les sportifs rémunérés.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME