KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 23e december 1970 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de koninklijke besluiten van 24 oktober 1936 houdende wijziging en samenordening van de statuten der Hulp- en Voorzieningskas voor zeevarenden onder Belgische vlag, 17 juni 1955 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders, 30 juli 1957 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden en 28 mei 1958 tot vaststelling van het statuut van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers inzake inrichting van de rust- en weduwenpensioenregeling", heeft de 22e januari 1971 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 23 décembre 1970, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant les arrêtés royaux des 24 octobre 1936 modifiant et coordonnant les statuts de la Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins naviguant sous pavillon belge, 17 juin 1955 portant règlement général du régime de retraite et de survie des ouvriers, 30 juillet 1957 portant règlement général du régime de retraite et de survie des employés et 28 mai 1958 portant statut du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs en matière d'organisation du régime de pensions de retraite et de veuve", a donné le 22 janvier 1971 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt er in feite toe een regeling te treffen tot uitschakeling van de moeilijkheden met betrekking tot de toepassing van de voorschriften inzake cumulatie van overlevings- en weduwepensioenen van de sociale sector met deze van de openbare sector.

Thans is de berekening inzake cumulatie van vorenbedoelde pensioenen, met betrekking tot de sociale sector, vastgesteld door de volgende bepalingen :

1. artikel 44, § 1, van het koninklijk besluit van 24 oktober 1936 houdende wijziging en samenordening van de statuten van de Hulp- en Voorzorgskas voor zeevarenden onder Belgische vlag;
2. artikel 13, § 1, van het koninklijk besluit van 17 juni 1955 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders;
3. artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 30 juli 1957 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden;
4. artikel 19, § 2, van het koninklijk besluit van 28 mei 1958 tot vaststelling van het statuut van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers, inzake inrichting van de rust- en weduwepensioenregeling.

Deze vier bepalingen stemmen in ruime mate overeen en worden door het ontwerp door dezelfde bepaling aangevuld.

*

* *

.../...

Met betrekking tot bepaalde moeilijkheden inzake de toepassing van de geldende voorschriften heeft de gemachtigde ambtenaar uitleg verstrekt, die aanleiding geeft tot de volgende overwegingen.

De stelsels inzake cumulatie van de pensioenen verschijnen als volgt .

Na 1 januari 1968 geldt voor de sociale sector het regime van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, waarbij geen beperking van cumulatie is bepaald. Voor de openbare sector is evenmin beperking van cumulatie, maar het gewaarborgd minimum wordt verminderd met het pensioen sociale sector. Daartoe geeft de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen de nodige informatie aan de openbare sector. De beperking van het bedrag die uit de cumulatie kan volgen, gebeurt dus in de openbare sector.

Voor de pensioenen van na 1 januari 1968 rijzen voor de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen geen moeilijkheden of problemen met betrekking tot de cumulatie.

Met de uitdrukking "de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal vóór 1 januari 1968 ingaan" in artikel 75, § 3, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 en in artikel 90, § 2, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, is - zoals blijkt uit de verstrekte toelichting - bedoeld de pensioenen van de gerechtigden die voor de eerste maal vóór 1 januari 1968 alle voorwaarden van ingenottreding vervullen.

.../...

Met betrekking tot de pensioenen ingegaan vóór 1 januari 1968 gelden :

a) voor de sociale sector : de vier door het ontwerp aangevulde reglementeringen voor de arbeiders, de bedienden, de zeevarenden en de mijnwerkers : de cumulatie is toegelaten tot het bedrag voor een volledige loopbaan in de meest voordelige sector. Voor de arbeiders- en bedienden-pensioenen geldt daarbij dat het bedrag in de openbare sector aldus wordt bekomen : 50 pct. van de maximumwedde of 30 dienstjaren in de kolonie. Daartoe moeten de onderscheidene overheden van de openbare sector de nodige informatie bezorgen aan de sociale sector;

b) voor de openbare sector : geen beperking van cumulatie met pensioenen van de sociale sector; alleen wordt het gewaarborgd minimum verminderd met het pensioen van de sociale sector.

Met betrekking tot de cumulatie van de pensioenen van vóór 1 januari 1968 bestaan voor de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen twee reeksen moeilijkheden :

1) Reeds rond 1955 zijn de moeilijkheden ontstaan inzake de informatie vanwege de openbare sector, inzonderheid de ondergeschikte besturen. Die informatie blijft in gebreke en heeft derhalve niet de elementen kunnen verstrekken om ongeveer 11.000 gevallen van vóór 1 januari 1968 bij te houden.

2) Sedert de wet van 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector, is er een bijkomende moeilijkheid : ook de Rijkskas moet

.../...

informatie verlenen aan de openbare sector. Deze wisselwerking inzake informatie zou uiteindelijk kunnen leiden tot de totale uitschakeling van één van de pensioenen. Zodanige informatie kon vanzelfsprekend niet worden doorgevoerd in de praktijk. De wet van 9 juli 1969 is dus niet uitgevoerd in dit opzicht, maar het probleem blijft bestaan.

Het ontwerp strekt ertoe die moeilijkheden uit te schakelen. Als ingangsdatum voor het ontwerp is derhalve bedoeld 1 januari 1970, dit is de inwerkingtreding van vorenbedoelde wet van 9 juli 1969. De ambtenaar gaat hiermede akkoord, ofschoon hij de mening is toegedaan dat om technische redenen de datum van 1 juli 1969 te verkiezen is. Weliswaar zijn die technische redenen niet opgegeven geweest.

Uit de verstrekte toelichtingen blijkt dat sedert geruime tijd de geldende regelen inzake cumulatie ten gevolge van gebrekkige informatie vanwege de openbare sector niet volledig strikt meer konden worden toegepast. De bedoeling van het ontwerp is de op een bepaald moment uitgekeerde bedragen als juist en voor de toekomst onveranderd (behoudens externe wijzigingen zoals index, enz.) te "bevriezen".

Hierbij blijkt dat de berekening niet op normatieve wijze geschiedt, maar dat veeleer een feitelijke toestand wordt geclicheerd, die in veel gevallen niet op een juiste berekeningswijze steunt. Het blijkt ook zo te zijn dat de

.../...

ontworpen regeling erop neer zou kunnen komen in twee identieke gevallen een ander bedrag uit te betalen. Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichtingen blijkt dat in feite pensioenen worden uitbetaald waarvan het bedrag naar best vermogen is geraamd geworden.

Op grond van artikel 14, tweede lid, van de wet van 21 mei 1955 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders en van artikel 16, tweede lid, van de wet van 12 juli 1957 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden, is de Koning ertoe gemachtigd de grenzen te bepalen waarbinnen cumulatie kan geschieden. Voorts verlenen artikel 3, § 1, negende lid, van de besluitwet van 10 januari 1945 betreffende de maatschappelijke zekerheid van de mijnwerkers en ermee gelijkgestelden en artikel 5, derde lid, van de besluitwet van 7 februari 1945 betreffende de maatschappelijke veiligheid van de zeelieden ter koopvaardij, aan de Koning de macht om de statuten van de pensioenkas vast te stellen.

Volgens de gemachtigde ambtenaar kan de Koning in evenbedoelde wetsbepalingen ook de bevoegdheid vinden om de door de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen op een bepaald moment uitbetaalde pensioenbedragen als juist en onveranderd voor de toekomst aan te merken. Daarbij wordt gesteund op de bepalingen die aan de Koning de macht verlenen de grenzen waarbinnen de cumulatie kan geschieden te bepalen. Daaruit wordt door de ambtenaar afgeleid dat de Koning ook bevoegd is om de door het bestuur op een bepaald moment uitbetaalde bedragen als juist en onveranderlijk voor de toekomst aan te merken.

.../...

Het komt de Raad van State voor dat het ontworpen stelsel geen normen bepaalt maar erop neerkomt pensioenbedragen vast te stellen in een reeks individuele gevallen. Dit lijkt wel zo te zijn aangezien wordt uitgegaan van feitelijk op een bepaalde datum uitbetaalde bedragen, die niet steeds in overeenstemming met de geldende regelen zijn berekend. Het zijn juist de onoverkomelijke moeilijkheden in verband met de toepassing van die regelen die de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen ertoe brengen die regelen ter zijde te willen schuiven.

De formule die in het ontwerp wordt gebruikt, is er niet op gericht het stelsel of de wijze van berekening of van vaststelling van de pensioenen voor te schrijven of de elementen te bepalen die bij de vaststelling of bij de berekening in aanmerking behoren te worden genomen. De ontworpen tekst komt er veeleer op neer definitieve gelding te verlenen aan een reeks handelingen van het bestuur, die geldelijke belangen van de gepensioneerden betreffen en uiteraard aanleiding kunnen geven tot civielrechtelijke betwistingen. Door een regeling te treffen die voor individuele gevallen burgerlijke rechten bepaalt, zou de Koning zijn macht te buiten gaan en in tegenspraak komen met artikel 92 van de Grondwet. Uit dit alles volgt dat het vraagstuk, dat door het ontwerp wordt gesteld, alleen bij de wet kan worden geregeld.

Le projet vise en fait à établir une réglementation de nature à parer aux difficultés que suscite l'application des prescriptions relatives au cumul des pensions de survie et de veuve du secteur social et des mêmes pensions du secteur public.

En cas de cumul de telles pensions le calcul est présentement régi, pour ce qui concerne le secteur social, par les dispositions suivantes :

1. l'article 44, § 1er, de l'arrêté royal du 24 octobre 1936 modifiant et coordonnant les statuts de la Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins naviguant sous pavillon belge;
2. l'article 13, § 1er, de l'arrêté royal du 17 juin 1955 portant règlement général du régime de retraite et de survie des ouvriers;
3. l'article 14, § 1er, de l'arrêté royal du 30 juillet 1957 portant règlement général du régime de retraite et de survie des employés;
4. l'article 19, § 2, de l'arrêté royal du 28 mai 1958 portant statut du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs en matière d'organisation du régime de pensions de retraite et de veuve.

Ces quatre dispositions sont largement parallèles et le projet les complète par une disposition identique.

*
* *

Les explications que le fonctionnaire délégué a données concernant certaines difficultés rencontrées dans l'application des dispositions en vigueur, appellent les considérations ci-après.

.../...

Les régimes en matière de cumul de pensions s'établissent comme suit :

Après le 1er janvier 1968, le régime applicable dans le secteur social est celui de l'arrêté royal n°50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, qui ne prévoit aucune limitation du cumul. Pas de limitation non plus dans le secteur public si ce n'est que le minimum garanti est diminué du montant de la pension du secteur social. La Caisse nationale des pensions de retraite et de survie fournit, à cet effet, les renseignements nécessaires au secteur public. C'est donc dans ce dernier secteur que s'opère la limitation qui peut résulter du cumul.

A la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie le cumul des pensions postérieures au 1er janvier 1968 ne pose ni difficulté ni problème.

Les termes "pensions prenant cours effectivement et pour la première fois avant le 1er janvier 1968", utilisés à l'article 75, § 3, de l'arrêté royal n°50 du 24 octobre 1967 et à l'article 90, § 2, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du prégime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés doivent s'entendre, ainsi qu'il ressort des précisions qui ont été apportées, des pensions des bénéficiaires qui remplissent pour la première fois avant le 1er janvier 1968 toutes les conditions d'entrée en jouissance.

Les pensions qui ont pris cours avant le 1er janvier 1968 sont régies :

.../...

a.pour le secteur social : par les quatre régimes que le projet vient compléter, soit les régimes des ouvriers, des employés, des marins et des ouvriers mineurs, lesquels admettent le cumul jusqu'à concurrence du montant correspondant à une carrière complète dans le secteur le plus avantageux. En ce qui concerne les pensions d'ouvrier et d'employé, le montant dans le secteur public s'obtient comme suit : 50 p.c. du traitement maximal ou 30 années de services dans la colonie. Les différentes autorités du secteur public sont tenues,à cet effet, de fournir au secteur social les renseignements nécessaires;

b.pour le secteur public : aucune limitation du cumul des pensions de ce secteur et des pensions du secteur social, si ce n'est que le minimum garanti est diminué du montant de la pension du secteur social.

Le cumul des pensions antérieures au 1er janvier 1968 place la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie devant une double série de difficultés :

1.Vers 1955 déjà des difficultés se sont fait jour relativement à l'information qui était attendue du secteur public, plus spécialement des administrations subordonnées. Celles-ci restant en défaut, les éléments indispensables au règlement de quelque 11.000 cas de pensions antérieures au 1er janvier 1968 n'ont pas pu être rassemblés .

2.Depuis qu'est intervenue la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public, une difficulté supplémentaire a surgi avec l'obligation, pour la Caisse nationale,de communiquer des renseignements au secteur public. L'interaction de ces informations pourrait en fin de compte conduire à la suppression d'une des

.../...

pensions.Dans la pratique, un tel système s'est révélé irréalisable. A cet égard donc la loi du 9 juillet 1969 n'a pas été exécutée et le problème subsiste.

Le projet entend porter remède à ces difficultés. L'arrêté envisagé produira effet à partir du 1er janvier 1970, qui est la date de l'entrée en vigueur de la susdite loi du 9 juillet 1969. Là-dessus le fonctionnaire délégué a marqué son accord, encore qu'à son avis la date du 1er juillet 1969 serait plus judicieuse pour des motifs techniques sur lesquels il ne s'est cependant pas étendu.

Des précisions que le Conseil d'Etat a pu obtenir il est apparu que depuis un certain temps la carence du secteur public sur le plan de l'information faisait échec à une stricte application des règles régissant le cumul.

Le projet a pour objet de "figer" comme exacts et invariables pour l'avenir (sauf modifications externes liées à l'indice, etc ...) les montants qui ont été payés à un moment déterminé.

Ainsi, les pensions ne sont pas calculées de manière normative mais il est plutôt procédé au "clichage" d'une situation de fait ne reposant pas, dans de nombreux cas, sur une base de calcul exacte. Bien plus, dans la réglementation du projet il se pourra même que des montants différents soient liquidés dans deux cas identiques. Selon ce qu'a déclaré le fonctionnaire délégué, les pensions sont liquidées mais pour certaines le montant a été évalué le mieux qu'il soit possible.

.../...

En vertu de l'article 14, alinéa 2, de la loi du 21 mai 1955 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers et de l'article 16, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1957 relative à la pension de retraite et de survie pour employés, le Roi est autorisé à fixer les limites du cumul. De plus, l'article 3, § 1er, alinéa 9, de l'arrêté-loi du 10 janvier 1945 concernant la sécurité sociale des ouvriers mineurs et assimilés et l'article 5, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 7 février 1945 concernant la sécurité sociale des marins de la marine marchande habilitent le Roi à déterminer les statuts de la Caisse nationale des pensions.

Selon le fonctionnaire délégué, le Roi puiserait également dans ces dispositions légales le pouvoir de considérer comme exacts et invariables pour l'avenir les montants payés à titre de pension par la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie à un moment déterminé. Cette thèse est fondée sur les dispositions qui autorisent le Roi à fixer les limites du cumul, dispositions dont le fonctionnaire délégué infère que le Roi peut aussi considérer comme exacts et invariables pour l'avenir les montants que l'administration a liquidés à un moment donné.

Le Conseil d'Etat estime que le système projeté, loin de déterminer des normes, revient à fixer le montant des pensions dans une série de cas individuels. Il semble bien qu'il en soit ainsi puisque l'on part de montants qui ont été effectivement liquidés à une date déterminée sans qu'ils aient toujours été calculés en conformité des règles en vigueur. Ce sont précisément les difficultés insurmontables auxquelles se heurte la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie dans l'application de ces règles qui l'incitent à écarter celles-ci.

.../...

La formule retenue dans le projet ne vise pas à établir le système ou le mode de calcul ou de fixation des pensions ni à déterminer les éléments qui doivent être pris en considération à cet effet. Elle tend plutôt à rendre définitifs une série d'actes de l'administration qui touchent les intérêts pécuniaires des pensionnés et qui, de toute évidence, peuvent donner lieu à des contestations civiles. En prévoyant un régime qui est générateur de droits civils dans des cas individuels, le Roi excéderait ses pouvoirs et irait à l'encontre de l'article 92 de la Constitution. De tout cela il appert que le problème soulevé par le projet ne peut être réglé que par la loi.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
H. ADRIAENS, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J. DE MEYER, assesseurs de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VAN HAECKE, substituut-auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M. R. VAN HAECKE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN. (get.) F. LEPAGE.