

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 29e juli 1958 door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de artikelen 33 en 34 van het koninklijk besluit van 28 april 1958, tot uitvoering van artikel 20 van de wet van 21 mei 1955 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders, gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1957, en van artikel 25 van de wet van 12 juli 1957 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden", heeft de 1e augustus 1958 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, le 29 juillet 1958, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les articles 33 et 34 de l'arrêté royal du 28 avril 1958, portant exécution de l'article 20 de la loi du 21 mai 1955 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, modifié par la loi du 1er août 1957, et de l'article 25 de la loi du 12 juillet 1957, relative à la pension de retraite et de survie des employés", a donné le 1er août 1958 l'avis suivant :

Doel van het ontwerp is de bepaling van artikel 33 van het koninklijk besluit van 28 april 1958 tot uitvoering van artikel 20 van de wet van 21 mei 1955 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders, gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1957, en van artikel 25 van de wet van 12 juli 1957 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden te wijzigen, ten einde ze aan te vullen en de strekking ervan te verduidelijken. Eveneens ter verduidelijking vult het ontwerp artikel 34 van hetzelfde besluit aan en voegt het er een artikel 34bis aan toe.

Het geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

\+

\+ +

In de aanhef late men de woorden "van de artikelen 33 en 34" achterwege, aangezien het ontwerp zich niet tot het wijzigen van die artikelen beperkt maar aan het besluit nog een artikel 34bis toevoegt.

\+

\+ +

Het nieuw artikel 33 is zeer lang. De overzichtelijkheid eist een indeling in paragrafen, volgens het hierna aangegeven schema :

§ 1. Bepalingen aangaande de bevoegdheid van de commissies van beroep (alinea's 1 tot 3).

.../...

§ 2. Bepalingen aangaande de wijze van indiening van de akten van beroep (alinea's 4 tot 7).

§ 3. Bepalingen aangaande de aan de zitting voorafgaande procedure (alinea's 8 en 9).

§ 4. Bepalingen aangaande de procedure ter zitting (alinea's 10 tot 17).

§ 5. Bepalingen aangaande de kennisgeving van de beslissing (alinea's 18 en 19).

\+

\+ +

Het nieuw artikel 33 wil het de aanvragers mogelijk maken, gedurende de overgangsperiode beroep in te stellen. Een gelijke strekking hebben de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, die betrekking hebben op de Hoge Commissie voor ouderdomspensioenen.

De nieuwe bepalingen behoren bijgevolg in artikel 33 te worden opgenomen, als § 6. Een nieuw artikel wil als overbodig voorkomen, terwijl het anderzijds weinig raadzaam lijkt artikel 34, dat in zijn huidige tekst eenvoudig het koninklijk besluit van 23 oktober 1957 opheft, met een bepaling betreffende de bercepen voor de Hoge Commissie voor pensioenen aan te vullen.

\+

\+ +

.../...

Bij de tekst van artikel 33 zijn voorts verschillende opmerkingen te maken.

+
+ +

Het tweede lid bepaalt dat de commissies van beroep "geacht worden te bestaan en in functie blijven". Beter zou worden gezegd dat zij "in werking blijven tot de in dit besluit bedoelde klachtencommissies zijn geïnstalleerd".

+
+ +

In het derde lid staat dat de commissies uitspraak doen over de geschillen "waarvoor zij bevoegd waren".

Die commissies waren evenwel naar bevoegd ten aanzien van de arbeiderspensioenen (koninklijk besluit van 17 juni 1955, artikel 55) en van de pensioenen voor zeelieden (besluitwet van 7 februari 1945, artikel 5, gewijzigd bij de wet van 11 juli 1956 ; koninklijk besluit van 24 oktober 1936, artikel 61, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 4 december 1956).

.../...

Uit de tekst van het ontwerp volgt dus, dat geschillen ontrent bediendenpensioenen niet zullen kunnen worden berecht zolang de klachtencommissies niet zijn geïnstalleerd.

De Regering zal dienen uit te maken of een verruining van de bevoegdheid der commissies van beroep in dat opzicht niet wenselijk is.

\+

\+ +

Volgens het vierde lid van hetzelfde artikel moet beroep tegen de beslissingen die na 30 oktober 1957 werden betekend, worden ingesteld "binnen veertien dagen te rekenen van de dag waarop de belanghebbende de betekening van de ministeriële beslissing heeft ontvangen".

Deze termijn kan vanzelfsprekend slechts worden geëerbiedigd, wat betreft de beslissingen die na de bekendmaking van dit ontwerp in het Staatsblad zullen worden betekend.

Volgens de gemachtigde van de Regering beoogt deze bepaling onder meer de beroepen, die na 30 oktober 1957 worden ingesteld bij de secretaris-penningmeester van de commissie van beroep, geldig te verklaren. Om deze bedoeling tot uitdrukking te brengen, stelt de Raad van State volgende tekst van het vierde lid voor :

"Beroepen tegen beslissingen van de Minister of zijn afgevaardigde, welke werden betekend tussen 30 oktober 1957 en de datum waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, worden geacht geldig te

.../...

zijn ingesteld, indien zij binnen vijftien dagen te rekenen van de dag waarop de betrokkene van de beslissing kennis heeft gekregen, worden ingesteld bij een ter post aangetekende brief, gericht aan de secretaris-penningmeester van de commissie van beroep.

Tegen de beslissingen die worden betekend na de datum waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, wordt beroep ingesteld in dezelfde vorm en binnen dezelfde termijn".

\+
\+ \+

In het vijfde lid dient het woord "ministeriële" te worden weggelaten.

\+
\+ \+

Het zesde lid van hetzelfde artikel regelt de wijze waarop bij de commissie van beroep worden aanhangig gemaakt "de aanvragen uitgaande van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg of van de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen betreffende de onderbreking van de uitkeringen of de toepassing van de sancties".

Zoals deze bepaling is gesteld - en deze redactie geeft, volgens de gemachtigde van de Regering, de bedoeling van deze laatste juist weer -, is zij alleen van toepassing op de sancties die kunnen worden opgelegd bij toepassing van de wet van 21 mei 1955 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders. Hieruit volgt dat, zolang de klachtencommissies niet geïnstalleerd zijn, geen sancties kunnen worden opgelegd bij toepassing van de wet van 12 juli 1957 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden, vermits, overeenkomstig artikel 25 van

.../...

deze wet, de sancties worden toegepast door de bevoegde rechtscolleges voor betwiste zaken. Dit geldt eveneens voor de sancties bepaald in het besluit op de zeelieden-pensioenen,dat niet aanduidt welke overheid bevoegd is om sancties toe te passen.

Voorts dienen in hetzelfde lid de woorden "van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg of" te worden weggelaten. Overeenkomstig artikel 20 van de wet van 21 mei 1955, zoals dit werd gewijzigd door artikel 31 van de wet van 1 augustus 1957, is de Minister niet meer bevoegd de toepassing van sancties te vragen, doch komt deze bevoegdheid toe aan de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen.

Tenslotte dient te worden aangemerkt dat de voorgestelde tekst de indruk wekt dat onderscheid bestaat tussen "de onderbreking van de uitkeringen" en "de toepassing van de sancties".

In werkelijkheid legt de wet van 21 mei 1955 slechts één soort sancties op,, namelijk de schorsing van de uitkeringen (artikel 19). De woorden "de onderbreking van de uitkeringen of" moeten dus worden weggelaten.

\+

\+ +

Het zevende lid van hetzelfde artikel is juridisch overbodig. Gronden van niet-ontvankelijkheid moeten uitdrukkelijk in de procedure-regelingen worden

.../...

vermeld. Indien derhalve het ontwerp niet zegt dat het beroep met redenen moet omkleed zijn, kan het ontbreken van motivering de niet-ontvankelijkheid van het beroep niet tot gevolg hebben.

Het opnemen van deze bepaling biedt overigens het bezwaar dat er twijfel over zou kunnen ontstaan of het beroep ingesteld bij de klachtencommissies moet gemotiveerd zijn, niettegenstaande artikel 10 van het koninklijk besluit van 28 april 1958 het niet voorschrijft.

\+

\+ +

Het twaalfde lid van hetzelfde artikel is eveneens overbodig. Vanzelfsprekend doet een rechtscollege niet alleen uitspraak over het voorgelegde geschil zelf, maar ook over de ontvankelijkheid van het beroep en eventueel ook over zijn bevoegdheid om van het geschil kennis te nemen.

Weliswaar deed, overeenkomstig artikel 53 van het besluit van de Regent van 14 september 1946, niet de commissie van beroep, maar de Minister uitspraak over de ontvankelijkheid. Deze bepaling werd evenwel opgeheven door artikel 27 van het koninklijk besluit van 23 oktober 1957 en mag dus in geen geval nog worden toegepast.

\+

\+ +

Het zeventiende lid kan eenvoudiger als volgt worden gelezen :

"De voorzitter verklaart de debatten voor gesloten. De commissie beraadslaagt met gesloten deuren en doet in openbare zitting uitspraak binnen zeven dagen te rekenen van de dag waarop de debatten werden gesloten".

\+

\+ + .../...

In het laatste lid moet het adres : "Koninklijke straat, 158, te Brussel" vervallen. Zulke bijzonderheden, in kennisgevingen op hun plaats, horen niet thuis in normatieve teksten. Anders moet het besluit worden gewijzigd als de griffie naar een ander lokaal mocht worden overgebracht.

\+

\+ +

Volgens artikel 2 van het ontwerp dat, indien de Regering de wenk van de Raad van State opvolgt, § 6 van artikel 33 zal worden, bedraagt de termijn voor het instellen van beroep bij de Hoge Commissie voor pensioenen, ten aanzien van de vóór 30 oktober 1957 gewezen beslissingen der commissies van beroep, "negentig dagen te rekenen vanaf de inwerkingtreding van dit besluit".

Daar deze bepaling in het op 5 juni 1958 in werking getreden besluit van 28 april 1958 zal worden ingevoegd, zou de termijn negentig dagen na 5 juni 1958, dit is op 3 september 1958, verstrijken. De minste vertraging bij de bekendmaking van het ontworpen besluit dreigt hem tot enkele dagen in te korten.

Daarom ware het beter een wel bepaalde datum vast te stellen, ofwel de termijn aan te geven in een zelfstandige bepaling, los van het besluit van 28 april 1958. De eerste van beide oplossingen lijkt de eenvoudigste.

\+

\+ +

.../...

In artikel 4 van het ontwerp moet worden gelezen : "... uitwerking met ingang van 5 juni 1958".

\+

\+ \+

Wat de Nederlandse tekst van het ontwerp betreft, zou rekening moeten worden gehouden met de redactie van de gelijkaardige bepalingen van het koninklijk besluit van 28 april 1958, zoals dat is geschied met de Franse tekst van het ontwerp. De tekst van genoemd koninklijk besluit is trouwens in ruime mate geïnspireerd door die welke de Raad van State heeft voorgesteld in zijn advies van 26 augustus 1957 over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 23 oktober 1957 is geworden.

Le projet a pour objet de modifier, pour la compléter et en préciser la portée, la disposition contenue dans l'article 33 de l'arrêté royal du 28 avril 1958 portant exécution de l'article 20 de la loi du 21 mai 1955 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, modifié par la loi du 1er août 1957,et de l'article 25 de la loi du 12 juillet 1957 relative à la pension de retraite et de survie des employés. Dans un même but de précision,le projet complète l'article 34 du même arrêté et y ajoute un article 34bis.

Il soulève les observations suivantes.

\+

\+ \+

Dans l'intitulé il y aurait lieu d'omettre les mots "les articles 33 et 34 de",étant donné que le projet ne se borne pas à modifier ces articles mais ajoute à l'arrêté un article 34bis.

\+

\+ \+

L'article 33 nouveau est très long. Pour qu'il soit d'une lecture aisée,il serait indispensable de le diviser en paragraphes. Cette division pourrait se faire de la façon suivante :

.../...

§ 1er. Dispositions relatives à la compétence des commissions d'appel (alinéas 1er à 3).

§ 2. Dispositions relatives au mode d'introduction des actes d'appel (alinéas 4 à 7).

§ 3. Dispositions relatives à la procédure préalable à l'audience (alinéas 8 et 9).

§ 4. Dispositions relatives à la procédure à l'audience (alinéas 10 à 17).

§ 5. Dispositions relatives à la notification de la décision (alinéas 18 et 19).

\+

\+ +

L'article 33 nouveau a pour objet de permettre l'exercice de recours par les demandeurs durant la période transitoire. Tel est également l'objet des articles 2 et 3 du projet, qui sont relatifs à la Commission supérieure des pensions de vieillesse.

Les dispositions nouvelles devraient par conséquent être insérées dans l'article 33, dont elles constitueraient le § 6. Il paraît superflu de créer un article nouveau et, quant à l'article 34 qui, dans son texte actuel, se borne à abroger l'arrêté royal du 23 octobre 1957, il paraît peu indiqué de le compléter par une disposition relative aux recours devant la Commission supérieure des pensions.

\+

\+ +

.../...

Le texte de l'article 33 soulève en outre diverses observations.

\+

\+ +

L'alinéa 2 dispose que les commissions d'appel "sont réputées exister et restent en fonction jusqu'à ...". Il serait plus exact de dire qu'elles "sont maintenues en fonction jusqu'à ...".

\+

\+ +

A l'alinéa 3 il est dit que les commissions statuent sur les litiges "pour lesquels elles étaient compétentes".

Or,ces commissions n'étaient compétentes que pour les pensions des ouvriers (arrêté royal du 17 juin 1955, article 55) et pour les pensions des marins (arrêté-loi du 7 février 1945, article 5, modifié par la loi du 11 juillet 1956; arrêté royal du 24 octobre 1936, article 61, modifié par l'arrêté royal du 4 décembre 1956).

Il en résulte que, suivant le texte projeté, les litiges relatifs à la pension des employés ne pourront pas être tranchés aussi longtemps que les commissions de réclamation n'auront pas été installées.

.../...

Il appartiendra au Gouvernement d'examiner s'il ne conviendrait pas d'étendre la compétence des commissions d'appel sur ce point.

\+

\+ +

Suivant l'alinéa 4 du même article, l'appel des décisions notifiées après le 30 octobre 1957 doit être formé "dans les quinze jours à dater du jour où l'intéressé a reçu notification de la décision ministérielle".

Il va de soi que ce délai ne pourra être respecté que pour les décisions qui seront notifiées postérieurement à la publication du présent projet au Moniteur.

D'après le fonctionnaire délégué par le Gouvernement, cette disposition poursuit la validation des appels formés après le 30 octobre 1957 auprès du secrétaire trésorier de la commission d'appel. Afin d'exprimer cette intention, le Conseil d'Etat propose de rédiger l'alinéa 4 comme suit :

"Les appels des décisions du Ministre ou de son délégué qui ont été notifiées entre le 30 octobre 1957 et la date de la publication du présent arrêté au Moniteur belge, sont censés avoir été valablement formés s'ils ont été interjetés par lettre recommandée à la poste, adressée au secrétaire trésorier de la commission d'appel dans les quinze jours à partir du jour où l'intéressé a reçu notification de la décision.

.../...

L'appel des décisions qui sont notifiées après la date de la publication du présent arrêté au Moniteur belge est interjeté dans la même forme et les mêmes délais.

\+

\+ \+

A l'alinéa 5, le mot "ministérielle" devrait être omis.

\+

\+ \+

L'alinéa 6 du même article règle la manière dont la commission d'appel est saisie "des demandes émanant du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale ou de la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie relatives à la suspension des prestations ou à l'application des sanctions".

Telle qu'elle est rédigée - et, d'après le fonctionnaire délégué, le texte traduit exactement l'intention du Gouvernement -, cette disposition ne vaut que pour les sanctions susceptibles d'être infligées en application de la loi du 21 mai 1955 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers. Il s'ensuit qu'aussi longtemps que les commissions de réclamation n'auront pas été installées, aucune sanction ne pourra être prononcée par application de la loi du 12 juillet 1957 relative à la pension de retraite et de survie des employés puisqu'aux termes de l'article 25 de cette loi, les sanctions sont appliquées par les juridictions contentieuses compétentes. Il en est de même des sanctions prévues par l'arrêté relatif aux pensions des marins, lequel ne précise pas l'autorité qui a compétence pour appliquer des sanctions.

.../...

Par ailleurs, au même alinéa, les mots "du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale ou" devraient être supprimés. En vertu de l'article 20 de la loi du 21 mai 1955, tel qu'il a été modifié par l'article 31 de la loi du 1er août 1957, c'est, en effet, à la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie et non plus au Ministre qu'il appartient de requérir l'application de sanctions.

Enfin, il échet d'observer que le texte proposé porte à croire que "la suspension des prestations" et "l'application des sanctions" sont deux choses bien distinctes.

En réalité, la loi du 21 mai 1955 ne prévoit qu'une sorte de sanctions, à savoir la suspension des prestations (article 19). Il conviendrait, dès lors, de supprimer les mots "à la suspension des prestations ou".

\+

\+ \+

Juridiquement l'alinéa 7 du même article est superflu. Les motifs d'irrecevabilité doivent être expressément énoncés dans les règlements de procédure. En conséquence, si le projet ne précise pas que l'appel doit être motivé, l'absence de motivation ne peut entrainer l'irrecevabilité de cet appel.

Au demeurant, cette disposition présente l'inconvénient d'autoriser des doutes sur le point de savoir si l'appel formé auprès de la commission de réclamation doit être motivé malgré que l'article 10 de l'arrêté royal du 28 avril 1958 ne le prescrit pas.

\+

\+ \+

L'alinéa 12 du même article est également superflu. De toute évidence une juridiction statue non seulement sur le litige dont elle est saisie mais aussi sur la recevabilité de l'appel et, éventuellement, sur sa compétence pour connaître du litige.

Suivant l'article 53 de l'arrêté du Régent du 14 septembre 1946, il est vrai, c'était le Ministre et non pas la commission d'appel qui statuait sur la recevabilité, mais cette disposition a été abrogée par l'article 27 de l'arrêté royal du 23 octobre 1957 et n'est donc plus susceptible d'application.

\+

\+ \+

L'alinéa 17 serait plus simplement rédigé comme suit :

"Le président prononce la clôture des débats. La commission délibère à huis-clos et rend sa décision en audience publique dans un délai de sept jours à compter de celui de la clôture des débats".

\+

\+ \+

Au dernier alinéa l'adresse : "158, rue Royale à Bruxelles" devrait être omise. C'est là un détail qui,s'il s'indique dans les notifications, est superflu dans un texte normatif. Son maintien dans l'arrêté nécessiterait une modification de celui-ci au cas où le greffe serait transféré dans un autre local.

\+

Suivant l'article 2 du projet qui, si le Gouvernement se rallie à la suggestion faite par le Conseil d'Etat, deviendra le § 6 de l'article 33, le délai d'appel devant la Commission supérieure des pensions pour les décisions des commissions d'appel rendues avant le 30 octobre 1957, est de "nonante jours à dater de l'entrée en vigueur du présent arrêté".

Cette disposition devant être insérée dans l'arrêté du 28 avril 1958 entré en vigueur le 5 juin 1958, le délai ainsi fixé prendra fin nonante jours après le 5 juin 1958, soit le 3 septembre 1958. Le moindre retard dans la publication de l'arrêté projeté risque de le réduire à quelques jours.

Il serait donc préférable, soit de fixer une date précise, soit de prévoir le délai dans une disposition autonome qui ne serait pas insérée dans l'arrêté du 28 avril 1958. La première des deux solutions paraît la plus simple.

\+

\+ +

A l'article 4 du projet on dirait mieux : "produit ses effets".

\+

\+ +

.../...

En ce qui concerne la version néerlandaise du projet, il s'indiquerait de tenir compte de la rédaction des dispositions similaires de l'arrêté royal du 28 avril 1958, comme cela a été fait pour la version française. Le texte de cet arrêté royal s'inspire du reste, dans une large mesure, de celui que le Conseil d'Etat a proposé dans l'avis qu'il a donné le 26 août 1957 sur le projet qui est devenu l'arrêté royal du 23 octobre 1957.

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren : Messieurs:	F.LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	G.HOLOYE, G.VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	F.VAN GOETHEM, J.LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J.DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. H.LENAERTS, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.F.LEPAGE.
Le rapport a été présenté par M.H.LENAERTS, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,
(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,
(get.) F.LEPAGE.