MTL. L.7798/2.

- 5. MAA 1962
Vertaling
Coordinatie (2)

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

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

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 31e januari 1962 door de Minister van 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 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 2e februari 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 31 janvier 1962, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant 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 2 février 1962 l'avis suivant :

Het ontwerp brengt hoofdzakelijk een aantal wijzigingen aan in de inrichting van en de rechtspleging voor de rechtscolleges inzake rust- en overlevingspensioenen.

Het ware wenselijk, dat er meer eenvormigheid zou worden betracht in de inrichting van en de rechtspleging voor de verschillende rechtscolleges inzake sociale zekerheid. Met dit doel zou dit ontwerp moeten worden vergeleken met de bestaande besluiten betreffende de rechtspraak onder meer inzake werkloosheid, ziekte en invaliditeitsverzekering en pensioenen voor zelfstandigen.

Gelet op de korte termijn waarover de Raad van State beschikt, is het hem niet mogelijk dit vergelijkend onderzoek te doen.

Om dezelfde reden heeft de Raad de door het ontwerp niet gewijzigde bepalingen van het koninklijk besluit van 28 april 1958 niet grondig en systematisch kunnen onderzoeken om na te gaan of deze bepalingen een doelmatige rechtsbedeling waarborgen. Zulk onderzoek zou niettemin aanbeveling verdienen om te vermijden dat het besluit al te dikwijls wordt gewijzigd zoals in het verleden het geval is geweest. Te menigvuldige wijzigingen brengen de rechtszekerheid immers al te zeer in het gedrang.

.../...

De Raad maakt hierna alleen enkele opmerkingen die betrekking hebben op de inhoud van het ontwerp. Bij gebrek aan de nodige tijd stelt hij geen nieuwe teksten voor en onthoudt hij zich van elke opmerking betreffende de vorm, de redactie en de taal.

\+

\+ +

Artikel 2.

Volgens artikel 2, § 2, kan de Hoge Commissie voortaan ook in de provinciehoofdplaatsen zitting houden.

Derhalve dient de griffier-verslaggever niet alleen de datum maar ook de plaats waar de commissie zitting houdt, ter kennis van de partijen te brengen. Artikel 5 van het ontwerp moet in die zin worden aangevuld.

Bovendien moet van de plaats waar de zitting werd gehouden, melding worden gemaakt in de genomen beslissing. Dit vereist een aanpassing van artikel 22, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 28 april 1958.

... /...

Vermits de beslissingen van de Hoge Commissie ook in de provinciehoofdplaats kunnen worden uitgesproken, is ten slotte een aanpassing vereist van het formulier van tenuitvoerlegging, bepaald in artikel 33 van hetzelfde besluit.

+

+ +

Artikel 4.

Artikel 4 brengt een kleine wijziging aan in het tweede lid van artikel 19 van het koninklijk besluit van 28 april 1958.

Er bestaat eveneens aanleiding het eerste lid van artikel 19 te wijzigen. De tweede zin regelt immers de samenstelling van "de in artikel 16, derde en vierde lid, bedoelde gemengde kamers". Reeds sedert de wijziging die door het koninklijk besluit van 18 februari 1961 in artikel 16 is aangebracht, bestaan er geen gemengde kamers meer. De tweede zin van het eerste lid van artikel 19 moet dus worden opgeheven.

+

+ +

.../...

Artikel 6.

In artikel 6 wordt ten onrechte melding gemaakt van "een kamer voor arbeiders". De verschillende kamers van de Hoge Commissie worden immers in artikel 16 van het koninklijk besluit van 28 april 1958 niet met die benaming aangeduid. Deze benaming is overigens onjuist, vermits de in artikel 16, § 1, 2° en 4°, genoemde kamers niet alleen over geschillen betreffende arbeiderspensioenen uitspraak doen, maar ook kennis nemen van de geschillen over zeeliedenpensioenen en over pensioenen van vrijwillig verzekerden.

+

\+ +

Artikel 7.

Het nieuwe hoofdstuk V, dat in het koninklijk besluit van 28 april 1958 door artikel 7 van het ontwerp wordt ingevoegd, heeft niet alleen betrekking op de rechtspleging voor de rechtscolleges, maar ook op de "administratieve procedure" in geval van overlijden van de aanvrager.

Het koninklijk besluit van 28 april 1958 regelt uitsluitend de inrichting van en de rechtspleging voor de rechtscolleges, terwijl de administratieve procedure het onderwerp uitmaakt van de besluiten die worden vermeld in § 2 van artikel 31, dat door artikel 7 van het ontwerp wordt gewijzigd.

.../...

Voorschriften in verband met de administratieve procedure die voorkomen in de §§ 1 en 2 vinden derhalve hu plaats in die besluiten en niet in het koninklijk besluit van 28 april 1958.

Bovendien zijn bij het nieuwe artikel 31, dat door artikel 7 van het ontwerp in het koninklijk besluit van 28 april 1958 wordt ingevoegd, de volgende opmerkingen te maken.

Paragraaf 1 bepaalt, dat alle procedure-handelingen die na het overlijden van de pensioenaanvrager zijn verricht, nietig zijn.

De vraag kan worden gesteld of deze bepaling geen te absolute draagwijdte heeft. In het belang van een goede rechtsbedeling volstaat, dat alleen die handelingen nietig worden verklaard, waarbij de pensioenaanvrager ingevolge zijn overlijden zijn recht van verdediging niet heeft kunnen uitoefenen.

.../...

Daarom zou kunnen worden bepaald, dat het rechtscollege het geding schorst zodra het van het overlijden van de pensioenaanvrager kennis heeft, en dat het de nietigheid moet uitspreken van de sinds het overlijden verrichte procedurehandelingen, wanneer ingevolge het overlijden van de pensioenaanvrager het recht van verdediging niet kon worden uitgeoefend.

§ 2 laat de rechthebbenden van de pensioenaanvrager toe, het geding in te leiden of voort te zetten op voorwaarde dat de bevoegde administratieve overheid hun hoedanigheid van rechthebbende erkent.

Ter uitvoering van de pensioenwetten heeft de Koning, bij wijze van algemene maatregel van bestuur, bepaald welke personen aanspraak kunnen maken op de hoedanigheid van rechthebbende op de vervallen maar niet uitbetaalde termijnen van het pensioen van een overleden pensioengerechtigde.

Wanneer in een individueel geval betwisting ontstaat over de vraag of iemand rechthebbende in de zin van die koninklijke besluiten is, komt het de administratieve overheid niet toe daarover in laatste aanleg uitspraak te doen. De betrokkene moet zich tot de rechter kunnen wenden om zijn hoedanigheid van rechthebbende te doen vaststellen. Van deze erkenning hangt immers af, of hij zijn aanspraken op de vervallen maar niet uitbetaalde termijnen van het pensioen kan doen gelden.

.../...

De bevoegdheid om geschillen over de uit de pensioenwetten ontstane rechten te beoordelen, behoort uitsluitend aan de daartoe ingestelde rechtscolleges. Wanneer die rechten toekomen aan de rechthebbenden van de pensioenaanvrager, brengt dit mee dat die rechtscolleges ook bevoegd zijn om uitspraak te doen over de hoedanigheid van rechthebbende, zonder daarin gebonden te zijn door de beslissing van de administratieve overheid.

Deze opmerking heeft een weerslag op de volgende paragrafen.

§ 3, eerste lid, bepaalt, dat het geding hervat wordt "ten opzichte van" de rechthebbenden van de pensioenaanvrager, wanneer deze overleden is alvorens de klachtencommissie of de Hoge Commissie uitspraak heeft gedaan.

Voor de klachtencommissie wordt het geschil over het recht op pensioen steeds ingeleid door de pensioenaanvrager, terwijl de administratieve sanctie wordt uitgesproken op vordering van de administratieve overheid. Voor de Hoge Commissie kan elk geding zowel door deze laatste als door de pensioenaanvrager worden ingeleid.

Er moet derhalve duidelijk worden gesteld, dat het geding kan worden hervat door de rechthebbenden van de pensioenaanvrager ofwel worden voortgezet op verzoek van de administratieve overheid. In dit laatste geval zijn de rechthebbenden tegenpartij in de zaak.

.../...

Het tweede lid van § 3 schrijft voor, dat de voorzitter van het rechtscollege de datum voor de heropening van de debatten vaststelt. Hiertoe bestaat alleen aanleiding, wanneer het geding werd geschorst nadat de debatten waren gesloten.

\+

\+ +

Artikel 8.

Artikel 8 van het ontwerp bepaalt, dat de commissies van beroep, ingesteld bij besluit van de Regent van 14 september 1946, in functie worden gehouden tot de installatie van de klachtencommissies "en dit ten laatste tot 30 september 1963". Deze laatste toevoeging is overbodig. Mochten de klachtencommissies op die datum nog niet geïnstalleerd zijn, dan zullen de commissies van beroep niettemin toch in functie moeten blijven.

\+

\+ +

Artikel 16.

Om te weten welk besluit hier bij de opheffing bedoeld wordt, zouden de woorden "van hetzelfde besluit" moeten vervangen worden door "van het koninklijk besluit van 28 april 1958".

Le projet a essentiellement pour but d'apporter un certain nombre de modifications à l'organisation des juridictions en matière de pensions de retraite et de survie ainsi qu'à la procédure devant ces juridictions.

Il serait souhaitable que l'on s'efforçât d'uniformiser davantage, sous le double rapport de l'organisation et de la procédure, les diverses juridictions du régime de la sécurité sociale. A cet effet, les dispositions du présent projet devraient être confrontées avec celles des arrêtés relatifs aux juridictions appelées à connaître notamment des litiges en matière de chômage, d'assurance maladie-invalidité et de pensions des travailleurs indépendants.

Dans le bref délai dont il dispose, le Conseil d'Etat n'a pu se livrer à cette étude comparative.

D'autre part, il n'a pas été en mesure de procéder à l'examen systématique et approfondi des dispositions de l'arrêté royal du 28 avril 1958 non modifiées par le projet, et d'examiner si elles sont de nature à garantir une bonne administration de la justice. Un tel examen se recommanderait pourtant afin d'éviter que l'arrêté ne doive, à l'avenir, subir, comme par le passé, des modifications répétées qui ne nuisent que trop à la sécurité juridique.

Le Conseil d'Etat se borne à formuler ci-après quelques observations touchant la matière du projet. Faute de temps, il ne propose aucun texte nouveau et s'abstient de faire des observations de forme ou de présentation.

\+

\+ \+

.../...

Article 2.

Selon l'article 2, § 2, la commission supérieure pourra désormais également siéger dans les chefs-lieux de province.

Dès lors, le greffier-rapporteur devra aviser les parties non seulement de la date de l'audience mais encore du lieu où siégera la commission. L'article 5 du projet devrait être complété dans ce sens.

Le lieu où l'audience s'est tenue devra, en outre, être mentionné dans la décision. Dès lors, une adaptation de l'article 22, alinéa 5, de l'arrêté royal du 28 avril 1958 est requise.

Enfin, comme la commission supérieure pourra également rendre ses décisions dans les chefs-lieux de province, il conviendra d'adapter en conséquence la formul. exécutoire déterminée à l'article 33 du même arrêté.

\+

\+ \+

Article 4.

L'article 4 apporte à l'alinéa 2 de l'article 19 de l'arrêté royal du 28 avril 1958 une modification de détail.

.../...

Il importe toutefois de modifier également l'alinéa 1er de cet article, cet alinéa fixant, en effet, en sa deuxième phrase, la composition des "chambres mixtes visées à l'article 16, alinéas 3 et 4". Or, les chambres mixtes ont cessé d'exister depuis la modification qu'a apportée à l'article 16 l'arrêté royal du 18 février 1961. La phrase critiquée est, dès lors, devenue sans objet et doit être supprimée.

\+

\+ \+

Article 6.

L'article 6 parle à tort d'une "chambre pour ouvriers"; en effet, l'article 16 de l'arrêté royal du 28 avril 1958 n'use pas de cette dénomination pour désigner les diverses chambres que comporte la commission supérieure. Au surplus, la dénomination est inexacte puisque les chambres visées à l'article 16, § 1er, 2° et 4°, ne connaissent pas uniquement des litiges ayant pour objet les pensions des ouvriers mais aussi de ceux qui sont relatifs aux pensions des marins et aux pensions des assurés libres.

.../...

Article 7.

Le nouveau chapitre que l'article 7 du projet tend à insérer dans l'arrêté royal du 28 avril 1958 concerne non seulement la procédure juridictionnelle, mais encore "la procédure administrative" à suivre en cas de décès du demandeur.

Or, l'arrêté royal du 28 avril 1958 se borne à régler l'organisation des juridictions et la procédure devant celles-ci, tandis que la procédure administrative fait l'objet des arrêtés mentionnés au § 2 de l'article 31 que modifie l'article 7 du projet.

En conséquence, les prescriptions se rapportant à la procédure administrative, qui figurent aux §§ 1er et 2 de l'article examiné, ont leur place, non pas dans l'arrêté royal du 28 avril 1958, mais dans les arrêtés visés ci-dessus.

Le nouvel article 31, que l'article 7 du projet insère dans l'arrêté royal du 28 avril 1958, appelle pour le surplus les observations suivantes.

Le § 1er dispose que tous les actes de la procédure accomplis postérieurement au décès du demandeur de pension sont nuls.

Il est permis de se demander si cette disposition n'est pas trop absolue. Pour assurer une bonne administration de la justice, il suffit de ne déclarer nuls que les seuls actes intervenus sans que le demandeur de pension ait pu, en raison de son décès, exercer son droit de défense.

.../...

Le projet pourrait dès lors prévoir que la juridiction suspendra l'instance dès qu'elle a connaissance du décès du demandeur de pension, et qu'elle prononcera la nullité de tous les actes de procédure accomplis depuis ce décès, dans l'éventualité où les droits de la défense n'auraient pu être exercés en raison de celui-ci.

Le § 2 autorise les ayants droit du demandeur de pension à introduire ou à poursuivre l'instance pour autant que l'autorité administrative compétente leur ait reconnu cette qualité.

En exécution des lois sur les pensions, le Roi a désigné, par voie de mesure d'administration générale, les diverses catégories de personnes qui peuvent prétendre à la qualité d'ayant droit aux arrérages échus mais non liquidés de la pension du bénéficiaire décédé.

Mais lorsqu'il y a,dans un cas individuel, contestation sur l'existence dans le chef de l'intéressé de la qualité d'ayant droit au sens de ces arrêtés royaux, ce n'est pas à l'autorité administrative qu'il doit appartenir de statuer en dernier ressort. L'intéressé doit pouvoir s'adresser au juge pour faire constater ladite qualité. C'est de la reconnaissance de celle-ci que dépendra ,en effet ,la réponse à la question de savoir s'il est en droit de prétendre aux arrérages échus et non liquidés de la pension.

.../...

Le pouvoir d'appréciation en matière de litiges qui ont pour objet les droits résultant des lois sur les pensions appartient exclusivement aux juridictions instituées à cette fin.

Il suit de là que si ces droits échoient aux ayants droit du demandeur de pension, les juridictions précitées ont également compétence pour statuer sur la qualité d'ayant droit, sans être liées par la décision de l'autorité administrative.

L'observation faite ci-dessus a une répercussion sur les paragraphes suivants.

Le § 3 dispose, en son alinéa 1er, que l'instance est reprise "à l'égard" des ayants droit du demandeur, lorsque celui-ci est décédé avant que la commission de réclamation ou la commission supérieure n'ait rendu sa décision.

Si le litige portant sur le droit à pension est toujours déféré à la commission de réclamation par le demandeur de la pension et la sanction administrative prononcée à la requête de l'autorité administrative, il n'en va pas de même devant la commission supérieure, celle-ci pouvant être saisie tant par cette autorité que par le demandeur.

.../...

Il importe dès lors que l'arrêté prescrive clairement que l'instance peut être reprise par les ayants droit du demandeur de pension ou être poursuivie à la requête de l'autorité administrative, les ayants droit étant, dans ce dernier cas, parties adverses.

L'alinéa 2 du § 3 dispose que le président de la juridiction fixe la date de la réouverture des débats. Il n'y a lieu à réouverture des débats que lorsque l'instance a été suspendue après la clôture de ceux-ci.

Article 8.

D'après l'article 8 du projet les commissions d'appel, instituées par l'arrêté du Régent du 14 septembre 1946, sont maintenues en fonction jusqu'à l'installation des commissions de réclamation "et, au plus tard, jusqu'au 30 septembre 1963". La fixation d'une date limite est superflue; les commissions d'appel devront de toute évidence poursuivre leur activité si les commissions de réclamation ne sont pas encore installées à cette date.

Article 16.

Afin d'éviter toute méprise quant à l'arrêté visé par la disposition abrogatoire de l'article 16, il conviendrait de remplacer les mots "du même arrêté" par les mots "de l'arrêté royal du 28 avril 1958".

De kamer was samengesteld uit

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

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 VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.