MTL.

- 5 APR 1962
Coördinatie (2)

L.7860/2.

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 16e maart 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 uitvoering van artikel 11 van de wet van . . . betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden", heeft de 20e maart 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 16 mars 1962, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 11 de la loi du . . . relative à la pension de retraite et de survie des employés", a donné le 20 mars 1962 l'avis suivant :

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp-koninklijk besluit is in hoofdzaak vastgesteld ter uitvoering van artikel 11 van het ontwerp van wet betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders en bedienden dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 8 maart 1962 aan de Senaat heeft overgezonden (Gedr.St. Senaat, zitting 1961-1962, nr 160).

Dit artikel luidt als volgt :

"Voor de toepassing van deze wet wordt de loopbaan vóór 1945 bewezen door alle rechtsmiddelen, getuigen en vermoedens inbegrepen ; de Koning bepaalt voor de verschillende categorieën gerechtigden, de modaliteiten volgens welke niet bewezen perioden met perioden van tewerkstelling gelijkgesteld worden.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat bij toepassing van het voorgaande lid zal worden genomen, zal voor advies aan de commissies voor de sociale voorzorg van beide Kamers worden voorgelegd".

Het advies van de Raad van State is opgemaakt aan de hand van een tekst, die nog niet door beide Kamers is goedgekeurd en geldt alleen voor zover de tekst van het aan de Senaat overgezonden ontwerp zonder amendementen wordt aangenomen.

.../...

Wanneer de Regering de besluiten op grond van artikel 11 van het ontwerp van wet nr 160 zal vaststellen, zal zij dus een substantiële formaliteit in acht moeten nemen en vooraf de Kamercommissie voor de sociale voorzorg en de Senaatscommissie voor arbeid en sociale voorzorg moeten raadplegen.

Door aldus sommige bevoegdheden aan de Koning op te dragen, verplichten de Wetgevende Kamers hem het advies van twee van hun interne organen in te winnen. Een zodanige regeling kan een onbestemde afbakening van de machten en derhalve van hun onderscheiden verantwoordelijkheid tot gevolg hebben.

Het is zeker aan te nemen dat de Wetgevende Kamers wensen ingelicht te zijn over de wijze waarop de Koning de hem opgedragen bevoegdheid wil uitoefenen. Het gaat hier om een politiek vraagstuk van goede betrekkingen tussen de uitvoerende en de wetgevende macht waarvoor geen strakke wetsbepalingen nodig zijn. Het is ook aan te nemen dat de Kamers in bijzonder delicate zaken of in aangelegenheden welke de Grondwet in beginsel voor de wetgever voorbehoudt, de besluiten welke de Koning krachtens de hem opgedragen bevoegdheid vaststelt, wensen te bevestigen of te bekrachtigen. Het gaat echter niet op dat de Wetgevende Kamers de aanwending van de bevoegdheden welke zij aan de Koning opdragen, afhankelijk stellen van de adviezen van

.../...

twee van hun interne organen, welke adviezen de Regering al dan niet kan volgen. Voegt de Regering zich naar de verkregen adviezen, dan zullen de Wetgevende Kamers bezwaarlijk censuur kunnen uitoefenen op de uitvoering van akten waaraan zij , door toedoen van representatieve organen, hebben medegewerkt. Houdt de Regering daarentegen geen rekening met de adviezen, dan zal zij ipso facto virtueel in tegenspraak zijn met de Wetgevende Kamers, ofschoon zij juridisch het volste recht heeft met die adviezen geen rekening te houden.

Zijn bedoelde adviezen ten slotte niet gelijkluidend, dan wordt afbreuk gedaan aan de eenheid van de wetgevende macht en worden zij niet gegeven, dan wordt de actie van de Regering belemmerd.

De Raad van State acht het bovendien zijn plicht erop te wijzen dat de vermelding "Gelet op de adviezen van de Commissie van sociale voorzorg van de Kamer der Volksvertegenwoordigers en van de Commissie van arbeid en sociale voorzorg van de Senaat", die voorkomt in de aanhef van het ontwerp-besluit, niet aan de werkelijkheid beantwoordt. Meteen rijst de vraag of het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp de door de wet van 23 december 1946 vereiste graad van uitwerking heeft gekregen, opdat het hem voor advies kan worden voorgelegd.

.../...

Anderzijds heeft de Raad van State er in zijn advies L.7762/2 over een ontwerp van wet houdende overgangsmaatregelen inzake rust- en overlevingspensioenen der arbeiders en der bedienden, op gewezen, dat de bepalingen van dat ontwerp die de voorwaarden inzake opening van het recht op een rustpensioen en overlevingspensioen voor arbeiders en bedienden wijzigden en de financiering van de pensioenstelsels regelden, talrijk en ingewikkeld waren en dat het de Raad van State aan de nodige tijd ontbrak om nauwkeurig uit te maken welke terugslag zij hadden op de thans geldende voorzieningen van de wet van 21 mei 1955 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders en van de wet van 12 juli 1957 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden.

Door dezelfde termijn gebonden, heeft de Raad van State, voor het onderzoek van het onderhavige ontwerp, evenmin kunnen nagaan welke terugslag het door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de Senaat overgezonden ontwerp van wet heeft op de wetten betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders en bedienden.

De toestand is echter nog ingewikkelder geworden en de Raad van State heeft wegens tijdgebrek, niet nauwkeurig kunnen uitmaken welke terugslag het onderhavige ontwerp heeft op de bepalingen van het koninklijk besluit van 17 juni 1955 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders en van het koninklijk besluit van 30 juli 1957 houdende het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor bedienden.

.../...

Het opschrift van het ontwerp moet worden gewijzigd want het neemt dat van het door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan de Senaat overgezonden ontwerp niet juist over.

Volgens het eerste lid van de aanhef, vindt het ontwerp-koninklijk besluit zijn rechtsgrond in de artikelen 2, § 8, 2°, 7, § 8, 2°, en 11 van bedoeld ontwerp nr 160 van de Senaat.

Krachtens artikel 2, § 8, 2°, van ontwerp nr 160, bepaalt de Koning de regelen en modaliteiten volgens welke het bedrag van de rustpensioenen voor arbeiders, toegestaan krachtens artikel 2, §§ 1, 3, 4 of 5, wordt verminderd in het geval dat de werknemer bovendien het genot heeft van een rustpensioen, van een overlevingspensioen of van enig ander als zodanig geldend voordeel, dat krachtens een andere regeling is toegestaan.

Artikel 7, § 8, 2°, bevat dezelfde regel voor het cumuleren van een rustpensioen voor bedienden met een rustpensioen, een overlevingspensioen of enig ander als zodanig geldend voordeel, dat krachtens een andere regeling is toegestaan.

De redactie van artikel 11, eerste lid, laat te wensen over en bij een eerste lezing geeft zij de indruk dat de bedoelde "niet bewezen" perioden, perioden zijn waarin niet gewerkt is en die de Koning reeds met werkperioden kan gelijkstellen op grond van artikel 2, § 1, derde lid, van de wet van 21 mei 1955 en van artikel 3, § 1, derde lid, van de wet van 12 juli 1957.

.../...

Dit is echter niet het geval en het mechanisme van de bepaling werkt als volgt : de perioden waarvoor geen bewijs van tewerkstelling wordt geleverd,kunnen of wel perioden van activiteit in een andere regeling zijn, of wel perioden van inactiviteit welke de Koning met perioden van tewerkstelling gelijkstelt.

\+

\+ +

Artikel 1 van het ontwerp heeft betrekking op de toepassing, hetzij van artikel 2, § 1, betreffende de rustpensioenen voor arbeiders, hetzij van artikel 7, § 1, van ontwerp nr 160 betreffende het rustpensioen voor bedienden.

Na lezing van artikel 2, § 1, en van artikel 7, § 1, van ontwerp nr 160 kan echter worden bevestigd dat de stellers van het ontwerp van wet het geval voor ogen hadden van een volledige loopbaan als arbeider of bediende zonder enige periode gedurende welke de betrokkene een activiteit zou hebben uitgeoefend op grond waarvan hij aanspraak zou kunnen maken op een rustpensioen in een andere pensioenregeling.

Artikel 1, 3°, van het ontwerp stelt echter als voorwaarde voor de toepassing van het artikel, dat de betrokkene een aanvraag indient strekkend tot het bekomen van de voordelen verleend door de rust- en overlevingspensioenregelingen voor arbeiders, bedienden,

.../...

mijnwerkers, zeevarenden onder Belgische vlag en zelfstandigen, wanneer hij aanspraken op een in die regelingen bedoeld pensioen kan doen gelden.

De bepaling schijnt derhalve te kunnen worden toegepast op hen die een gemengde loopbaan gehad hebben, welk geval in artikel 2, § 1,niet wordt bedoeld.

In dit opzicht moge worden opgemerkt dat artikel 1 geen betrekking heeft op de arbeiders die niet het bewijs kunnen leveren van een gewone en hoofdzakelijke tewerkstelling in de zin van de wet van 21 mei 1955 en van de wet van 12 juli 1957 gedurende de ganse referentieperiode bepaald met toepassing van artikel 2, § 1, en van artikel 7, § 1, van ontwerp nr 160.

De in de artikelen 1 tot 4 neergelegde regeling betreffende het bewijs en de vermoedens is dus alleen ingesteld ten behoeve van een bijzondere categorie van werknemers.

Uit de tekst van ontwerp nr 160 en uit die van het onderhavige ontwerp blijkt verder dat de arbeider steeds een keuze zal kunnen doen en zich zal kunnen uitspreken of wel voor de bewijsregeling ingericht door artikel 7 van het koninklijk besluit van 17 juni 1955 en door artikel 7 van het koninklijk besluit van 30 juni 1957, of wel voor de in het onderhavige ontwerp vastgestelde bewijsregeling.

.../...

Artikel 1, 2°, bepaalt dat om in aanmerking te komen voor een volledige loopbaan hetzij als arbeider, hetzij als bediende, de werknemers onder meer moeten bewijzen dat zij als werknemer werkzaam zijn geweest gedurende tenminste 4/5 van de loopbaan vóór 1945, zonder dat het bewijs meer dan veertien jaren moet bestrijken.

Met het woord "werknemers" bedoelt het ontwerp een tewerkstelling als arbeider, bediende, schepeling ter koopvaardij of mijnwerker.

Het ontwerp bepaalt niet nader welke regel zal worden toegepast wanneer de 4/5 van de in aanmerking genomen periode gelijk zal zijn aan een gemengd getal.

Bedoelt de Regering het zo, dat de breuken worden afgerond, dan dient dit in de tekst te worden aangegeven met de toelichting of de breuk naar boven dan wel naar onder moet worden afgerond.

Krachtens artikel 1, 3°, moeten degenen die het voordeel van het in dat artikel bepaalde vermoeden wensen te genieten, een aanvraag indienen tot het bekomen van de voordelen verleend door de rust- en overlevingspensioenregelingen voor arbeiders, bedienden, mijnwerkers, zeevarenden onder Belgisch vlag en zelfstandigen, waaronder zij hebben geressorteerd.

.../...

Op te merken valt dat indien men een uitzondering maakt voor de overgangsperiode bepaald in de wet van 11 maart 1954, de eerste ouderdomspensioenregeling voor zelfstandigen is ingesteld door de wet van 30 juni 1956.

Het ontwerp is niet juist geredigeerd indien het in de bedoeling van de stellers ligt de personen die als zelfstandigen hebben gewerkt te verplichten hun eventuele aanspraken te doen gelden op een ouderdomspensioen, thans toegestaan door de wet van 28 maart 1960 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, voor jaren gedurende welke zij als zelfstandige hebben gewerkt zonder onderworpen te zijn aan een pensioenregeling ten voordele van zelfstandigen.

\+

\+ +

Artikel 2 bepaalt hoe het bewijs van tewerkstelling vanaf 1 januari 1945 moet worden geleverd.

Er worden documenten geëist waaruit blijkt, hetzij dat de vereiste stortingen zijn gedaan met toepassing van de wetgeving betreffende de maatschappelijke zekerheid, hetzij, voor de perioden gedurende welke de werknemer niet aan de maatschappelijke zekerheid was onderworpen, dat stortingen werden gedaan met toepassing van de gecoördineerde wetten betreffende de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdige dood.

.../...

Door te bepalen dat deze documenten ervan moeten doen blijken dat de stortingen "vereist" door de wetgeving betreffende de sociale zekerheid der werknemers verricht zijn, zou de tekst tot gevolg hebben dat ieder document wordt geweerd waaruit zou blijken dat de door de wetgeving op de sociale zekerheid voorgeschreven stortingen zijn gedaan, maar ontoereikend zijn; in dit opzicht mist de tekst rechtsgrond en wijkt hij overigens af van artikel 7, 2°, van het koninklijk besluit van 17 juni 1955 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders.

De reglementering geldt voor de stortingen die gedaan zijn met toepassing van de gecoördineerde wetten betreffende de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdige dood.

De tekst zegt niet uitdrukkelijk in welke mate rekening moet worden gehouden met de stortingen die ter regularisatie worden gedaan krachtens de gecoördineerde wetten betreffende de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdige dood.

De Raad van State herinnert eraan, dat het volgens de afdeling administratie zaak van de Hoge Commissie voor pensioenen is, na te gaan of stortingen die gedaan zijn om vroeger verzuimde stortingen goed te maken, verricht zijn overeenkomstig de wets- en verordeningsbepalingen welke golden op het tijdstip waarop die regularisatiestortingen betrekking hebben (arrest nr 8993, LEONARD, 30 november 1961, VIe kamer).

.../...

Artikel 2 kent slechts twee gevallen : het geval waarin een persoon aan de sociale zekerheid onderworpen is geweest en dat waarin een persoon nog niet aan de sociale zekerheid was onderworpen, maar het nadien geworden is.

Op te merken valt, dat thans sommige personen het voordeel genieten van een pensioenwet voor werknemers zonder dat zij aan de sociale zekerheid onderworpen zijn : dit is bij voorbeeld het geval met het huispersoneel dat het voordeel geniet van de wet van 21 mei 1955 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders, zonder daarom aan de sociale zekerheid onderworpen te zijn. Het ontwerp regelt het geval van die personen niet.

Vervolgens moet er worden op gewezen dat artikel 2, dat betrekking heeft op het bewijzen van de tewerkstelling vanaf 1 januari 1945, geen betrekking heeft op het cumuleren van rustpensioenen, noch op de gelijkstelling van niet bewezen perioden met perioden van tewerkstelling, zodat geen van de bepalingen waarnaar in de aanhef wordt verwezen daarvoor als rechtsgrond kan dienen.

Die rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 12, eerste lid, 2°, van de wet van 21 mei 1955 en in artikel 14, eerste lid, 2°, van de wet van 12 juli 1957 waarin het ontwerp 160 geen wijziging aanbrengt, zelfs geen stilzwijgende.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 3 handelt over het bewijs van tewerkstelling als arbeider of bediende vóór 1945.

Het eerste lid is slechts de herhaling van een regel die reeds is neergelegd in artikel 11, eerste lid, van het ontwerp 160.

Het tweede lid bepaalt dat de periode van 1 januari 1926 tot 31 december 1931 als bewezen wordt beschouwd, indien een storting op de lijfrenterekening voor om het even welk jaar van deze periode ingeschreven is.

De regel is volstrekt algemeen gesteld, zodat iedere storting, ongeacht haar bedrag en ongeacht de korte duur van de periode van tewerkstelling waarmede zij overeenstemt, toepassing van artikel 3, tweede lid, tot gevolg zal hebben.

Uit de verklaringen van de gemachtigde van de Regering blijkt echter dat volgens de bedoeling van de stellers van het ontwerp het in artikel 3, tweede lid, bedoelde vermoeden een vermoeden juris tantum is en dat artikel 3, tweede lid, alleen zal kunnen worden toegepast indien de overheid die over de pensioenaanvraag uitspraak moet doen, bewijst dat de voorziene storting overeenstemt met de uitoefening van een toevallige activiteit.

.../...

Deze bedoeling komt nergens tot uiting in het ontwerp en zou moeten worden toegelicht.

Op te merken valt anderzijds, dat hier, zoals in artikel 2, de vraag kan rijzen in welke mate rekening moet worden gehouden met de regularisatiebijdragen die zouden gestort zijn krachtens de gecoördineerde wetten betreffende de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdige dood.

Artikel 3, derde lid, bepaalt bovendien dat de werknemer die in de loop van de periode, begrepen tussen 1 januari 1938 en 31 december 1944, als loonarbeider tewerkgesteld werd, een vermoeden van tewerkstelling geniet voor de ganse periode begrepen tussen de datum waarop zijn tewerkstelling een einde nam en 31 december 1945, behoudens een verder te onderzoeken uitzondering.

Naar de letter van artikel 3, derde lid, zou een werknemer een vermoeden van tewerkstelling kunnen genieten indien hij, was het ook maar één dag, als loonarbeider werd tewerkgesteld; hieronder moet worden verstaan een tewerkstelling als werkman, bediende, schepeling ter koopvaardij en mijnwerker.

Hier ook bedoelen de stellers van het ontwerp alleen een vermoeden juris tantum te scheppen en het voordeel van deze bepaling te ontzeggen aan ieder arbeider die in de bedoelde periode slechts voor een toevallige activiteit als loonarbeider zou zijn tewerkgesteld.

Ook dit voornemen moet in een duidelijke tekst tot uiting worden gebracht.

.../...

In dit opzicht moet worden opgemerkt dat de woorden "toevallige tewerkstelling" misschien onvoldoende zullen zijn om de bedoeling van de Regering weer te geven.

Indien bij voorbeeld bewezen was dat een zelfstandige ieder jaar tijdens de bietencampagne als werkman is tewerkgesteld, dan kan worden betwijfeld of de rechtscolleges die uitspraak moeten doen over de rechten op rust- en overlevingspensioen voor arbeiders en bedienden, die activiteit als toevallig in aanmerking zullen nemen, al wordt zij ook ieder jaar herhaald.

In dit opzicht moge er worden aan herinnerd, dat artikel 2, a, van de wetten betreffende de kinderbijslag voor werknemers als gewone tewerkstelling beschouwt, de tewerkstelling van een of meer personen gedurende 18 dagen per jaar en 2 uren per dag, terwijl deze zich "normaal" tenminste voor dezelfde duur in de loop van ieder jaar moet herhalen.

Ten slotte ontzegt artikel 3, derde lid, het voordeel van het activiteitsvermoeden aan de werknemer die heeft behoord tot een vijandelijke militaire, paramilitaire of politionele formatie, of wegens zijn gedrag als staatsburger tijdens de vijandelijke bezetting straffen heeft opgelopen.

Deze tekst ontzegt dus het voordeel van het in artikel 3, derde lid, gevestigde vermoeden aan de werknemer die deel zou hebben uitgemaakt van een vijandelijke militaire, paramilitaire of politionele formatie, ofschoon hij werd vrijgesproken.

.../...

Zo kan de Regering het niet bedoelen ; het ware verkieslijk de uitsluiting van het voorrecht van deze bepaling afhankelijk te stellen van een veroordeling wegens een van de bedoelde misdadige activiteiten.

Artikel 4 zegt dat de bepalingen van de artikelen 2 en 3, eerste en derde lid, van toepassing zijn in alle gevallen waarin het rustpensioen moet worden toegekend krachtens, hetzij artikel 2, §§ 3, 4, 5 of 6, hetzij artikel 7, §§ 3, 4, 5 of 6 van ontwerp 160.

Aangezien de artikelen 2 en 3 in volstrekt algemene bewoordingen zijn gesteld, kon niets daarin laten betwijfelen dat zij ook zouden gelden voor rustpensioenen toegestaan krachtens de bepalingen genoemd in artikel 4 van het ontwerp-besluit.

In feite zou artikel 4 zonder bezwaar kunnen vervallen indien het niet tot gevolg had de toepassing van artikel 3, tweede lid, uit te sluiten ingeval het rustpensioen op grond van genoemde bepalingen moet worden toegekend.

Het ware derhalve verkieslijk, dit artikel te vervangen door een tekst luidend als volgt :

"Artikel 4.-

Het in artikel 3, tweede lid, van dit besluit bepaalde vermoeden, is niet van toepassing in de gevallen waarin een rustpensioen is toegekend op grond van, hetzij artikel 2, §§ 3, 4, 5 of 6, hetzij van artikel 7, §§ 3, 4, 5 of 6 van genoemde wet van . . . ".

\+

\+ \+

.../...

In artikel 5 komt het dubbelzinnige van artikel 1 nog duidelijker naar voren.

Het bepaalt dat het bedrag van het rustpensioen óf van enig ander als zodanig geldend voordeel toegekend ingevolge de pensioenregeling voor arbeiders, bedienden, schepelingen ter koopvaardij, mijnwerkers en zelfstandigen dat betrekking heeft op de jaren van tewerkstelling vóór 1945, in mindering wordt gebracht op het bedrag van het rustpensioen dat krachtens artikel 1 wordt toegekend voor een loopbaan die volledig wordt geacht.

Er dient te worden aan herinnerd dat artikel 1 van het ontwerp de pensioenen bedoelt die zijn toegekend krachtens artikel 2, § 1, of artikel 7, § 1, van ontwerp nr 160 en dat deze bepalingen, per definitie, betrekking hebben op een volledige homogene loopbaan in een rust-pensioenregeling, die voor arbeiders of die voor bedienden.

De tekst zou eventueel kunnen worden gewijzigd. Doordat in die tekst de woorden "toegekend ingevolge een der sub artikel 1, 3°, bedoelde pensioenregelingen" worden gebruikt, zou hij immers zó kunnen worden geïnterpreteerd, dat die vermindering toepasselijk is zodra de betrokkene voldoet aan de voorwaarden voor toekenning van een rustpensioen in een van de andere regelingen dan die welke bedoeld is in artikel 2, § 1, of artikel 7, § 1, van ontwerp nr 160.

.../...

Naar de gemachtigde van de Regering heeft verklaard, is dit geenszins het geval en moet de tekst wel aldus worden verstaan dat er alleen vermindering is indien de betrokkene werkelijk een rustpensioen geniet krachtens een van de andere pensioenregelingen.

Deze opvatting is te verenigen met het feit dat de regeling inzake bewijs en vermoeden, vastgesteld in artikel 1, een facultatieve regeling is en de betrokkenen van het genot ervan zullen kunnen afzien indien zij toepassing verkiezen van de bepalingen van de koninklijke besluiten van 17 juni 1955 en 30 juli 1957 betreffende de bewijslevering en de gelijkgestelde perioden.

\+

\+ \+

Artikel 6 heeft betrekking op de toepassing van de artikelen 5, § 3, eerste lid, en 10, § 3, eerste lid, van ontwerp nr 160 betreffende de overlevingspensioenen van de weduwen wier echtgenoot overleden is vóór de datum waarop zijn rustpensioen moest ingaan.

De betrokken weduwen zullen dus ook voor een keuze staan en zullen eventueel, aangezien hun overlevingspensioen is vastgesteld op een percentage van het rustpensioen dat aan hun echtgenoot zou zijn toegekend, kunnen vragen dat diens loopbaan wordt bepaald overeenkomstig de artikelen 1 tot 4 van het onderhavige ontwerp.

.../...

In dat geval zullen voornoemden een aanvraag moeten indienen met het oog op het verkrijgen van het overlevingspensioen waarop zij eventueel in een andere regeling recht mochten hebben.

\+

\+ \+

Artikel 7 bepaalt dat het bedrag van het overlevingspensioen dat toegestaan is met inachtneming van een rustpensioen voor een volledig geachte loopbaan als arbeider of als bediende, moet worden verminderd met het bedrag van het overlevingspensioen of van enig ander als zodanig geldend voordeel dat door een der bij artikel 1, 3°, bedoelde pensioenregelingen wordt toegekend en dat op de jaren van tewerkstelling vóór 1945 betrekking heeft.

Dit artikel vindt geen rechtsgrond in de bepalingen waarnaar de aanhef verwijst.

Als rechtsgrond voor het ontwerp zouden derhalve ook moeten worden ingeroepen de artikelen 14, tweede lid, van de wet van 21 mei 1955, en 16, tweede lid, van de wet van 12 juli 1957, die niet, ook niet stilzwijgend, door ontwerp nr 160 worden gewijzigd, en krachtens welke de Koning kan bepalen binnen welke grens de overlevingspensioenen voor arbeiders en bedienden met andere overlevingspensioenen mogen worden samengevoegd.

Le projet d'arrêté royal soumis au Conseil d'Etat est principalement pris en exécution de l'article 11 du projet de loi relatif à la pension de retraite et de survie des ouvriers et des employés qui a été transmis au Sénat par la Chambre des Représentants le 8 mars 1962 (Doc. parl., Sénat, session 1961-1962, document n° 160).

Cet article dispose :

"Pour l'application de la présente loi, la carrière se situant avant 1945 peut être justifiée par toutes voies de droit, témoins et présomptions compris; le Roi détermine pour les différentes catégories de bénéficiaires les modalités selon lesquelles des périodes non justifiées sont assimilées à des périodes d'occupation.

Le projet d'arrêté royal à intervenir en exécution de l'alinéa précédent sera soumis pour avis aux commissions de la prévoyance sociale des deux Chambres".

L'avis du Conseil d'Etat est élaboré en prenant comme base légale du projet un texte qui n'a pas été voté par les deux Chambres, et ne vaut que dans la mesure où le texte du projet transmis au Sénat sera adopté par celui-ci sans amendement.

.../...

Le Gouvernement, lorsqu'il prendra les arrêtés fondés sur l'article 11 du projet de loi n° 160, devra donc respecter une formalité substantielle et consulter au préalable la Commission de la prévoyance sociale de la Chambre des Représentants et la Commission du travail et de la prévoyance sociale du Sénat.

Ainsi tout en déléguant au Roi certains pouvoirs, les Chambres législatives lui imposent-elles l'obligation de prendre l'avis de deux de leurs organes internes. Un tel système est de nature à engendrer la confusion des pouvoirs et, en conséquence, de leur responsabilité respective.

Il se conçoit certes que les Chambres législatives désirent être informées de l'usage que le Roi compte faire de pouvoirs qu'elles lui délèguent. C'est là un problème politique de bonnes relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qui ne requièrent pas de dispositions légales rigides. Il se conçoit aussi que dans des matières particulièrement délicates ou que la Constitution réserve en principe au législateur, les Chambres se réservent de confirmer ou de ratifier les arrêtés pris par

.../...

le Roi en vertu de délégations de pouvoirs. Mais il se conçoit mal que les Chambres législatives subordonnent aux avis de deux de leurs organes internes, avis qu'il est loisible au Gouvernement de suivre ou de ne pas suivre, la mise en oeuvre de pouvoirs qu'elles lui délèguent. Si le Gouvernement suit les avis reçus, les Chambres législatives pourront difficilement exercer leur censure sur l'accomplissement d'actes auxquels, par des organes représentatifs elles auront participé. Si, en revanche, le Gouvernement ne suit pas les avis, il se trouvera ipso facto en désaccord virtuel avec les Chambres législatives, alors que juridiquement il est parfaitement en droit de ne pas suivre ces avis.

Enfin, si les avis sont discordants, l'unité de pouvoir législatif est battue en brèche, et si les avis ne sont pas donnés, l'action du Gouvernement est entravée.

Le Conseil d'Etat se doit de relever, de plus, que la mention "Vu les avis de la Commission de la prévoyance sociale de la Chambre des Représentants et de la Commission du travail et de la prévoyance sociale du Sénat," figurant au préambule de l'arrêté en projet, ne correspond pas à la réalité. Ainsi se pose la question de savoir si le projet dont le Conseil d'Etat est saisi a atteint le degré d'élaboration requis par la loi du 23 décembre 1946 pour être soumis à son avis.

.../...

D'autre part, dans son avis L. 7762/2 sur un projet de loi portant des mesures transitoires en matière de pensions de retraite et de survie des ouvriers et des employés, le Conseil d'Etat a relevé que les dispositions de ce projet qui modifiaient les conditions d'ouverture des droits à une pension de retraite et de survie des ouvriers et des employés et réglaient le financement des régimes de pensions, étaient multiples et complexes et que, faute de temps, le Conseil d'Etat ne pouvait déterminer avec précision leur incidence sur les dispositions actuellement en vigueur de la loi du 21 mai 1955 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers et de la loi du 12 juillet 1957 relative à la pension de retraite et de survie des employés.

Tenu par le même délai, le Conseil n'a pu, pour l'étude du présent projet, examiner davantage quelles étaient les répercussions du projet de loi transmis par la Chambre des Représentants au Sénat sur les lois relatives aux pensions de retraite et de survie des ouvriers et des employés.

Mais la situation est devenue plus complexe encore et le Conseil d'Etat n'a pas pu,faute de temps, déterminer avec précision quelles étaient les incidences du présent projet sur les dispositions de l'arrêté royal du 17 juin 1955 portant règlement général du régime de retraite et de survie des ouvriers et de l'arrêté royal du 30 juillet 1957 portant règlement général du régime de retraite et de survie des employés.

.../...

L'intitulé du projet doit être modifié parce qu'il reproduit inexactement l'intitulé du projet de loi transmis par la Chambre des Représentants au Sénat.

Selon le premier alinéa du préambule, le projet d'arrêté royal trouvera sa base légale dans les articles 2, § 8, 2°, 7, § 8, 2°, et 11 de ce projet 160 du Sénat.

L'article 2, § 8, 2°, du projet 160 donne au Roi le pouvoir de déterminer les règles et les modalités selon lesquelles le montant des pensions de retraite d'ouvrier, accordées en application des § 1er, 3, 4 ou 5 du même article, est réduit dans le cas où le travailleur bénéficie en outre d'une pension de retraite, d'une pension de survie ou de tout autre avantage en tenant lieu, accordé en vertu d'un autre régime.

L'article 7, § 8, 2°, contient la même règle, pour le cumul d'une pension de retraite d'employé et d'une pension de retraite, d'une pension de survie ou de tout autre avantage en tenant lieu, accordé en vertu d'un autre régime.

La rédaction de l'article 11, alinéa 1er, n'est pas heureuse et, à la première lecture, donne à penser que les périodes "non justifiées" dont il est question sont des périodes d'inactivité que le Roi peut déjà assimiler à des périodes d'activité en vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 3, de la loi du 21 mai 1955 et de l'article 3, § 1er, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1957.

.../...

Il n'en est rien et le mécanisme de la disposition est le suivant : les périodes pour lesquelles il n'est pas justifié d'une occupation peuvent être, soit des périodes d'activité dans un autre régime, soit des périodes d'inactivité que le Roi assimile à des périodes d'occupation.

\+

\+ \+

L'article 1er du projet est relatif à l'application soit de l'article 2, § 1er, qui concerne les pensions de retraite d'ouvriers, soit de l'article 7, § 1er, du projet 160 qui concerne la pension de retraite des employés.

Mais la lecture de l'article 2, § 1er, et de l'article 7, § 1er, du projet 160 permet d'affirmer que le cas qui était visé par les auteurs du projet de loi est celui d'une carrière complète d'ouvrier ou d'employé ne comprenant aucune période pendant laquelle l'intéressé aurait exercé une activité en fonction de laquelle il pourrait faire valoir des droits à une pension de retraite dans un autre régime de pensions.

Or, l'article 1er, 3°, du projet impose comme condition d'application de l'article, que l'intéressé introduise une demande en vue de bénéficier des avantages

.../...

accordés par les régimes de pensions de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des mineurs, des marins naviguant sous pavillon belge et des travailleurs indépendants, quand il peut faire valoir des droits à une pension prévue par ces régimes.

Dès lors, il semble bien que la disposition puisse s'appliquer à des personnes qui ont accompli une carrière mixte, ce qui n'est pas l'hypothèse visée par l'article 2, § 1er.

Il convient d'observer à cet égard que l'article 1er ne concerne que les travailleurs qui ne peuvent faire la preuve d'une occupation habituelle et en ordre principal au sens de la loi du 21 mai 1955 et de la loi du 12 juillet 1957 pendant toute la période de référence déterminée en application de l'article 2, § 1er, et de l'article 7, § 1er, du projet 160.

Le régime de preuves et de présomptions prévu par les articles 1er à 4 n'est donc instauré qu'en faveur d'une catégorie particulière de travailleurs.

De plus, il résulte du texte du projet 160 et du texte du présent projet que le travailleur bénéficiera toujours d'une option et qu'il pourra, soit opter pour le régime de preuves organisé par l'article 7 de l'arrêté royal du 17 juin 1955 et par l'article 7 de l'arrêté royal du 30 juin 1957, soit opter pour le régime de preuves organisé par le présent projet.

.../...

L'article 1er, 2°, prévoit que pour bénéficier d'une carrière complète soit d'ouvrier, soit d'employé, les travailleurs doivent notamment prouver avoir été occupés comme salariés pendant au moins 4/5 de la carrière se situant avant 1945, sans que la preuve doive porter sur plus de quatorze années.

Par le mot "salariés", le projet vise une occupation en tant qu'ouvrier, employé, marin de la marine marchande ou mineur.

Le projet ne précise pas la règle qui sera d'application lorsque les 4/5 de la période prise en considération seront égaux à un nombre d'années fractionnaire.

Si le Gouvernement entend que les fractions soient arrondies, il y aurait lieu de le préciser dans le texte en déterminant si la fraction doit être arrondie à l'unité supérieure ou à l'unité inférieure.

L'article 1er, 3°, impose aux personnes qui désirent bénéficier de la présomption prévue par cet article d'introduire une demande tendant à obtenir les avantages accordés par les régimes de pensions de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des

.../...

mineurs, des marins naviguant sous pavillon belge et des travailleurs indépendants, desquels elles ont "relevé".

Il convient d'observer que si l'on excepte la période transitoire organisée par la loi du 11 mars 1954, le premier régime de pension de vieillesse des travailleurs indépendants a été institué par la loi du 30 juin 1956.

La rédaction du projet est inexacte si l'intention de ses auteurs est d'imposer aux personnes ayant été travailleurs indépendants de faire valoir leurs droits éventuels à une pension de vieillesse, accordée aujourd'hui par la loi du 28 mars 1960 relative à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants, pour des années pendant lesquelles elles ont exercé une activité de travailleur indépendant sans être encore soumises à un régime de pension organisé en faveur des travailleurs indépendants.

\+

\+ +

.../....

L'article 2 prévoit la manière dont la preuve d'une occupation à partir du 1er janvier 1945 doit être administrée.

Il est exigé des documents attestant soit que les versements requis ont été effectués en application de la législation concernant la sécurité sociale, soit pour les périodes pendant lesquelles le travailleur n'était pas soumis à la sécurité sociale, que des versements ont été faits en application des lois coordonnées relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré.

En précisant que ces documents doivent attester que les versements"requis" par la législation concernant la sécurité sociale des travailleurs ont été opérés, le texte aurait pour conséquence d'écarter tout document dont il résulterait que les versements prévus par la législation sur la sécurité sociale ont été effectués mais sont insuffisants; le texte manque de base légale à cet égard et s'écarte d'ailleurs de l'article 7, 2°, de l'arrêté royal du 17 juin 1955 portant règlement général du régime de retraite et de survie des ouvriers.

La réglementation vaut pour les versements faits en application des lois coordonnées relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré.

Le texte ne précise pas de manière expresse la mesure dans laquelle il convient de tenir compte des versements de régularisation faits en application des lois coordonnées relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré.

.../...

Le Conseil d'Etat rappelle que selon la section d'administration, il appartient à la Commission supérieure des pensions de rechercher si des versements qui ont été effectués pour pallier une omission de versements antérieurs l'ont été conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur à l'époque à laquelle se réfèrent ces versements de régularisation (arrêt n°8993, LEONARD, 30 novembre 1961, VIe).

L'article 2 ne prévoit que deux hypothèses : celle où une personne a été assujettie à la sécurité sociale et celle où une personne n'était pas encore assujettie à la sécurité sociale mais l'est devenue dans la suite.

Il convient de relever qu'à l'heure actuelle certaines personnes bénéficient d'une loi de pensions de salariés sans être assujetties à la sécurité sociale : tel est, par exemple, le cas des travailleurs domestiques qui bénéficient de la loi du 21 mai 1955 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, sans être assujettis à la sécurité sociale. Le cas de ces personnes n'est pas réglé par le projet.

Il convient ensuite de relever que l'article 2, qui concerne l'administration de la preuve d'une occupation à partir du 1er janvier 1945, n'est relatif ni au cumul des pensions de retraite, ni à l'assimilation des périodes non justifiées à des périodes d'occupation, si bien qu'aucune des dispositions visées au préambule ne peut lui servir de base légale.

.../...

Celle-ci peut être trouvée dans l'article 12, alinéa 1er, 2°, de la loi du 21 mai 1955 et dans l'article 14, alinéa 1er, 2°, de la loi du 12 juillet 1957 auxquels le projet 160 n'apporte pas de modification, fût-ce implicite.

\+

\+ +

L'article 3 concerne la preuve de l'occupation comme ouvrier ou employé avant 1945.

L'alinéa 1er ne constitue que la répétition d'une règle énoncée par l'article 11, alinéa 1er, du projet 160.

L'alinéa 2 prévoit que la période comprise entre le 1er janvier 1926 et le 31 décembre 1931 est censée justifiée si un versement est inscrit au compte de retraite du travailleur pour une année quelconque de cette période.

La règle est formulée de manière absolument générale, si bien que tout versement, quel que soit son montant, et si brève que soit la période d'occupation à laquelle il correspond, entraînera l'application de l'article 3, alinéa 2.

Il résulte toutefois des déclarations du délégué du Gouvernement que, selon les intentions des auteurs du projet, la présomption créée par l'article 3, alinéa 2, est une présomption juris tantum, et que l'article 3, alinéa 2, ne pourra s'appliquer si l'autorité chargée de statuer sur la demande de pension établit que le versement prévu correspond à l'exercice d'une activité accidentelle.

.../...

Cette intention ne se retrouve nullement dans le texte du projet et devrait être précisée.

Il faut noter, d'autre part, que, comme à l'article 2, on peut se demander dans quelle mesure il conviendra de tenir compte des versements de régularisation qui auraient été opérés en application des lois coordonnées relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré.

L'article 3, alinéa 3, prévoit de plus que le travailleur qui a été occupé comme salarié au cours de la période comprise entre le 1er janvier 1938 et le 31 décembre 1944 bénéficie d'une présomption d'occupation pour toute la période se situant entre la date à laquelle son occupation a pris fin et le 31 décembre 1945, sauf une exception que nous examinerons ci-dessous.

Pris à la lettre, l'article 3, alinéa 3, permettrait à un travailleur de bénéficier d'une présomption d'occupation s'il a été occupé ne fût-ce qu'un jour comme salarié, et par là il faut entendre une occupation comme ouvrier, employé, marin de la marine marchande et mineur.

Ici aussi l'intention des auteurs du projet est de créer une simple présomption juris tantum et de refuser le bénéfice de cette disposition à tout travailleur qui n'aurait été occupé comme salarié au cours de la période considérée, que pour une activité accidentelle.

Il convient également de réaliser cette intention dans un texte précis.

.../...

Il faut observer à cet égard que les mots "occupation accidentelle" seront peut-être insuffisants à traduire l'intention du Gouvernement .

S'il était , par exemple , prouvé qu'un travailleur indépendant exerce chaque année une activité d'ouvrier lors de la campagne sucrière, on peut douter que les juridictions chargées de statuer sur les droits à la pension de retraite et de survie des ouvriers et des employés considèrent cette activité comme étant accidentelle, alors qu'elle se répète d'année en année.

Rappelons à cet égard que l'article 2, a, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, considère comme habituelle l'occupation au travail d'une ou de plusieurs personnes pendant 18 jours par an et 2 heures par jour, dès lors que "normalement" elle est destinée à se reproduire, pour la même durée, au moins, au cours de chaque année".

Enfin, l'article 3, alinéa 3, exclut du bénéfice de la présomption d'activité qu'il énonce, le travailleur qui a fait partie d'une formation ennemie militaire, para-militaire ou de police,ou qui a encouru des sanctions pénales du fait de son comportement civique pendant l'occupation ennemie.

Ce texte exclut donc du bénéfice de la présomption établie par l'article 3, alinéa 3, le travailleur qui aurait fait partie d'une formation ennemie militaire, para-militaire ou de police,bien qu'il ait été acquitté.

.../...

Telle ne peut être l'intention du Gouvernement; il serait préférable de subordonner l'exclusion au bénéfice de cette disposition à une condamnation du chef d'une des activités délictueuses visées.

L'article 4 prévoit que les dispositions des articles 2 et 3, alinéas 1er et 3, sont applicables dans tous les cas où la pension de retraite doit être accordée en vertu soit de l'article 2, §§ 3, 4, 5 ou 6, soit de l'article 7, §§ 3, 4, 5 ou 6 , du projet 160.

Les articles 2 et 3 étant rédigés de manière tout à fait générale, rien dans leur texte ne permettait jusqu'ici de douter qu'ils fussent applicables aux pensions de retraite accordées en vertu des dispositions citées à l'article 4 du projet d'arrêté.

En réalité, l'article 4 pourrait être omis sans inconvénient s'il n'avait pour effet d'exclure l'application de l'article 3, alinéa 2, au cas où la pension de retraite doit être accordée en vertu des dispositions précitées.

Il serait, dès lors, préférable de remplacer l'article par un texte rédigé comme suit :

"Article 4.-

La présomption établie par l'article 3, alinéa 2, du présent arrêté n'est pas applicable dans les cas où une pension de retraite est accordée en vertu soit de l'article 2, §§ 3,4, 5 ou 6, soit de l'article 7, §§ 3, 4, 5 ou 6 de la loi du ... précitée".

\+

\+ \+

.../...

L'article 5 souligne l'équivoque de l'article 1er.

Il prévoit que le montant de la pension de retraite ou de tout autre avantage en tenant lieu accordé par le régime de pensions de retraite des ouvriers, des employés, des marins de la marine marchande, des mineurs et des travailleurs indépendants, afférent aux années d'occupation antérieures à 1945,est déduit du montant de la pension de retraite accordée en vertu de l'article 1er pour une carrière présumée complète.

Il doit être rappelé que l'article 1er du projet vise les pensions accordées en vertu de l'article 2, § 1er, ou de l'article 7, § 1er, du projet 160 et que, par définition, ces dispositions concernent une carrière complète homogène dans un régime de pensions de retraite, celui des ouvriers ou celui des employés.

Le texte pourrait éventuellement être modifié. En employant , en effet, les mots "accordé par un des régimes de pensions visé à l'article 1er, 3°", il pourrait être interprété en ce sens qu'il y a lieu à déduction dès que l'intéressé remplit les conditions d'octroi d'une pension de retraite dans un des régimes autres que celui prévu par l'article 2, § 1er, ou l'article 7, § 1er, du projet 160.

.../...

D'après le délégué du Gouvernement, il n'en est rien et le texte doit bien être compris en ce sens qu'il n'y aura déduction que si l'intéressé bénéficie effectivement d'une pension de retraite en vertu d'un des autres régimes de pensions.

Cette conception se concilie avec le fait que le régime de preuves et de présomptions établi par l'article 1er est un régime facultatif et que les intéressés pourront ne pas demander à en bénéficier s'ils préfèrent que leur soient appliquées les dispositions des arrêtés royaux des 17 juin 1955 et 30 juillet 1957 relatives aux modes de preuves et aux périodes assimilées.

\+

\+ +

L'article 6 concerne l'application des articles 5, § 3, alinéa 1er, et 10, § 3, alinéa 1er, du projet 160 relatifs aux pensions de survie des veuves dont le mari est décédé avant la prise de cours de sa pension de retraite.

Les intéressées se trouveront donc, elles aussi, devant un choix et pourront éventuellement, puisque leur pension de survie est fixée à un pourcentage de la pension de retraite qui aurait été accordée à leur mari, demander que la carrière de celui-ci soit déterminée conformément aux articles 1er à 4 du présent projet.

.../...

Dans ce cas, ces personnes devront introduire une demande en vue de bénéficier de la pension de survie à laquelle elles auraient éventuellement droit dans un autre régime.

\+

\+ +

L'article 7 prévoit que le montant de la pension de survie accordée en prenant en considération une pension de retraite pour une carrière d'ouvrier ou d'employé présumée complète doit être diminué du montant de la pension de survie ou de tout autre avantage en tenant lieu accordé par un des régimes de pensions visés à l'article 1er, 3°, et afférents aux années d'occupation antérieures à 1945.

Cet article ne trouve pas de base légale dans les dispositions invoquées au préambule.

Il y aurait lieu, dès lors, d'invoquer également comme base légale du projet les articles 14, alinéa 2, de la loi du 21 mai 1955, et 16, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1957 qui ne sont pas modifiés par le projet 160, fût-ce même implicitement, et qui prévoient que le Roi peut déterminer dans quelle limite les pensions de survie ouvriers et employés peuvent être cumulées avec d'autres pensions de survie.

ADV. L. 7860/2.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. BUCH, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DUCHATELET, 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. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. L. DUCHATELET, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.