KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 12e juni 1969 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging en aanvulling van de bij het koninklijk besluit van 31 december 1958 samengevatte wetten betreffende de afgevaardigden-werklieden bij het toezicht in de steenkolenmijnen", heeft de 26e juni 1969 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 12 juin 1969, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant et complétant les lois sur les délégués ouvriers à l'inspection des mines de houille coordonnées par l'arrêté royal du 31 décembre 1958", a donné le 26 juin 1969 l'avis suivant :

Het voorontwerp van wet strekt tot wijziging, met uitwerking vanaf 1 januari 1958, van sommige regelen betreffende de berekening van het Staatspensioen dat aan de afgevaardigden-werklieden bij het toezicht in de steenkolenmijnen verschuldigd is, meer bepaald van de regelen betreffende de vermindering welke op dit Staatspensioen mocht worden toegepast ingevolge het feit dat deze afgevaardigden-werklieden voor de jaren doorgebracht in die hoedanigheid eveneens recht hebben op een pensioen in de mijnwerkerspensioenregeling waarvoor stortingen zijn verricht op grond van het bepaalde in artikel 6, tweede en derde lid, van de bij koninklijk besluit van 31 december 1958 gecoördineerde wetten betreffende de afgevaardigden-werklieden bij het toezicht in de steenkolenmijnen.

De huidige regelen ter zake die teruggaan tot de wet van 16 augustus 1927 zijn neergelegd in het vierde lid van artikel 15 van genoemde gecoördineerde wetten. De tekst ervan luidt als volgt :

"Van de voordelen welke voor hen voortvloeien uit de toepassing van de wetten op de ouderdomspensioenen ten behoeve van de mijnwerkers of welke mochten voortvloeien uit de in deze wetten gebrachte wijzigingen wordt het gedeelte overeenstemmend met de tijd doorgebracht in Staatsdienst afgetrokken van het pensioen door de Staat te verlenen aan de afgevaardigden-werklieden bij het toezicht in de steenkolenmijnen".

.../...

Uit deze tekst blijkt duidelijk dat het bedrag van het pensioen dat de Staat aan de afgevaardigden-werklieden moet verlenen, in een zekere mate afhankelijk is van het bedrag dat deze personen kunnen ontvangen als voordelen voortvloeiend uit de toepassing van de wetten inzake mijnwerkerspensioenen, aangezien het gedeelte van dit laatste bedrag dat overeenstemt met de tijd doorgebracht in Staatsdienst, afgetrokken moet worden van het bedrag dat als Staatspensioen zou moeten worden toegekend.

Gelet op de tekst van de wet is moeilijk aan te nemen dat slechts een deel van dat gedeelte zou moeten worden afgetrokken van dit Staatspensioen, hetzij het deel dat in dat gedeelte zou overeenstemmen met de bijdragen welke de afgevaardigde-werknemer tijdens zijn mandaat voor het mijnwerkerspensioen heeft betaald ingevolge een inhouding op zijn vergoeding, hetzij het deel dat in dat gedeelte zou overeenstemmen met de bijdragen welke de Staat als werkgever van de afgevaardigde-werkman met het oog op het mijnwerkerspensioen heeft betaald, hetzij het deel dat in dat gedeelte zou overeenstemmen met subsidies welke de Staat voor het mijnwerkerspensioen stort of heeft gestort. Wellicht zou men kunnen aanvoeren dat het logischer ware, alleen dit laatste deel af te trekken, maar de tekst van de wet die duidelijk is, sluit deze interpretatie uit.

Het voorontwerp van wet wil nu, met ingang van 1 januari 1958, heel duidelijk en zonder dat hierover nog enige betwisting kan ontstaan, voor het vaststellen van de op het Staatspensioen toe te passen vermindering nog slechts een percentage van bedoeld gedeelte in aanmerking nemen.

.../...

Dit percentage wordt door het voorontwerp op 66 t.h. bepaald, met dien verstande evenwel dat de Koning tevens bevoegd wordt verklaard om dit cijfer te wijzigen. Bovendien wordt bepaald dat bedoeld gedeelte zal worden vastgesteld door de verhouding tussen enerzijds de diensttijd als afgevaardigde-werkman en anderzijds de gehele mijndiensttijd, de diensttijd als afgevaardigde-werkman daarin begrepen. Ook wordt nader gepreciseerd dat de in aanmerking te nemen voordelen bestaan uit het pensioen waarop de afgevaardigden-werklieden aanspraak kunnen maken, hetzij in het invaliditeitspensioenstelsel der mijnwerkers, hetzij in het rustpensioenstelsel der mijnwerkers of der werknemers. Een nieuwe regel is dat bij het vaststellen van bedoeld gedeelte geen rekening wordt gehouden met de toepassing van de cumulatieregelen inzake invaliditeits-pensioenen of inzake rustpensioen der mijnwerkers of der werknemers, noch met een schorsing van een dezer pensioenen. Ten slotte mag de uitwerking van de nieuwe regelen niet leiden tot vermindering van het maandbedrag van het pensioen dat bij de bekendmaking van de wet toegekend is.

*
* *

Het opschrift leze men als volgt :

"Ontwerp van wet tot wijziging van de bij het koninklijk besluit van 31 december 1958 gecoördineerde wetten betreffende de afgevaardigden-werklieden bij het toezicht in de steenkolenmijnen".

*
* *

.../...

Het ontwerp van indieningsbesluit wordt alleen voorgedragen door de Ministers van Economische Zaken en van Sociale Voorzorg. Uit het koninklijk besluit van 20 juli 1968 tot vaststelling van de bevoegdheden van de Minister van Financiën en van de Minister van Begroting blijkt, dat deze laatste de bevoegdheden uitoefent die verband houden met de controle over de uitgaven en met de pensioenen. Het optreden van de Minister van Begroting is dus vereist niet enkel omdat het hier gaat om regelen met betrekking tot de vaststelling van een Staatspensioen, maar ook gelet op het bepaalde in artikel 6, 2, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961.

*
* *

De artikelen 1 en 2 van het voorontwerp kunnen best tot één artikel worden samengesmolten.

De inleidende volzin van artikel 1 van het voorontwerp leze men dan als volgt :

"Artikel 15, vierde lid, van de bij koninklijk besluit van 31 december 1958 gecoördineerde wetten betreffende de afgevaardigden-werklieden bij het toezicht in de steenkolenmijnen wordt door de volgende bepalingen vervangen: ...".

*
* *

.../...

Volgens de Nederlandse tekst van artikel 1 zal het Staatspensioen verminderd worden tot een bedrag dat gelijk is aan 66 t.h. van een gedeelte van het mijnwerkerspensioen. Uit de Franse tekst en de commentaar in de memorie van toelichting blijkt duidelijk dat niet bedoeld wordt dat het Staatspensioen niet hoger mag zijn dan bedoeld bedrag van 66 t.h., maar wel dat het Staatspensioen dat normaal zou worden verleend, verminderd wordt met bedoeld bedrag van 66 t.h.

De volgende lezing wordt in overweging gegeven voor de tekst van het eerste lid dat het bestaande vierde lid van artikel 15 van de gecoördineerde wetten zou vervangen :

"Het hun door de Staat toe te kennen pensioen wordt verminderd met een bedrag dat gelijk is aan 66 t.h. van het met de tijd van de mandaten van afgevaardigde-werkman overeenstemmend gedeelte van het mijnwerkers- of werknemerspensioen. Voor de berekening van dat gedeelte, wordt het pensioen waarop de mijnwerker-afgevaardigde in het invaliditeitspensioenstelsel of in het rustpensioenstelsel der mijnwerkers aanspraak kan maken, vermenigvuldigd met een breuk waarvan de teller de diensttijd als afgevaardigde-werkman uitdrukt en de noemer overeenstemt met de gehele mijndiensttijd, de diensttijd als afgevaardigde-werkman inbegrepen ; geldt het een werknemerspensioen, dan wordt hetzelfde gedaan ten aanzien van het deel ervan dat overeenstemt met de gehele mijndiensttijd".

.../...

Op te merken valt dat de memorie van toelichting geen nadere verantwoording bezorgt met betrekking tot het percentage van 66 t.h. dat door het voorontwerp wordt aangehouden, noch in verband met de bepaling die de Koning bevoegd verklaart om dit percentage te wijzigen. Evenmin wordt iets gezegd over de vraag of de Koning die bevoegdheid kan uitoefenen voor de periode vóór de bekendmaking van de aanstaande wet.

*
* *

Artikel 4 van het voorontwerp doet de wet in werking treden op 1 januari 1958, dit is een terugwerking van meer dan tien jaren. Artikel 3 van het voorontwerp zegt van zijn kant :

"De uitwerking van artikel 1 mag niet leiden tot vermindering van het maandbedrag van het de rechthebbenden op het ogenblik der bekendmaking van onderhavige wet toegekend pensioen".

De memorie van toelichting geeft voor deze bepaling de volgende commentaar :

"Dit artikel heeft ten doel het maandelijks pensioenbedrag, dat de rechthebbenden op de datum der bekendmaking van onderhavige wet wordt uitgekeerd, te handhaven om elke verminderen van dit bedrag te vermijden".

Bovendien wordt naar aanleiding van artikel 4 nog het volgende opgemerkt in de memorie van toelichting :

.../...

"De terugwerkende kracht der wet zal de rechthebbenden nochtans geen nadeel berokkenen, vermits de hun als pensioenvoorschotten sedert 1 januari 1958 uitgekeerde sommen niet moeten worden terugbetaald als teveel werd geïnd, of zullen worden verhoogd in het tegenovergesteld geval.

De toepassing van de nieuwe berekeningswijze van het pensioen als afgevaardigde-werkman zal van 1 januari 1969 een jaarlijkse bijkomende uitgave van 92.000 frank veroorzaken. De voor het jaar 1969 voorziene bijkomende uitgave moet evenwel worden verhoogd met een som van 212.000 frank, welke het bedrag der wegens de inwerkingbrenging van voornoemde nieuwe berekeningswijze verschuldigde achterstallen vertegenwoordigt".

Hoe dan ook, de tekst van artikel 3 van het ontwerp is niet duidelijk genoeg om aan deze strekking te beantwoorden. Voor een juiste oplossing dient men in de eerste plaats uit te gaan van de vraag of het de bedoeling van de regering is dat, bij elke verandering van het pensioenbedrag, hetzij in de mijnwerkersregeling hetzij in de Staatspensioenregeling, die niet uitsluitend het gevolg is van schommelingen van het indexcijfer, een nieuwe berekening moet worden gemaakt waarbij de regelen inzake vaststelling van het Staatspensioen weer opnieuw worden toegepast. Meer bepaald gaat het hier om de vraag of een verhoging van het mijnwerkerspensioen telkens tot een vermindering van het Staatspensioen moet leiden.
In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen een pensioenvoorschot als bedoeld in artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 16 van 15 oktober 1934 en het maandbedrag van het pensioen.

.../...

Onder voorbehoud dat de hierna voorgestelde tekst in alle opzichten de bedoeling van de Regering juist zou weergeven, wordt de volgende tekst in overweging gegeven, waarbij alleszins tegemoetgekomen wordt aan hetgeen in de memorie van toelichting is opgemerkt en waarin rekening wordt gehouden met alle mogelijkheden :

"Artikel 2.-

Het Staatspensioen dat met toepassing van deze wet aan gewezen afgevaardigden-werklieden bij het toezicht in de steenkolenmijnen is verschuldigd, mag alleszins niet lager zijn dan het hun voor de maand december 1957 als Staatspensioen verschuldigd bedrag.

Als het bedrag van de pensioenvoorschotten die uitbetaald werden tijdens de globale periode van 1 januari 1958 tot de eerste dag van de maand volgend op die waarin deze wet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, hoger mocht zijn dan hetgeen met toepassing van deze wet schuldigd is, dan wordt dit bedrag niet teruggevorderd .

Het bedrag van het Staatspensioen voor de maanden volgend op die waarin deze wet is bekendgemaakt, mag alleszins niet lager zijn dan het bedrag van het voor de vorige maand uitbetaald pensioen of pensioenvoorschot".

*

* *

.../...

Met betrekking tot artikel 4, dat artikel 3 zou worden, wordt voorgesteld de inwerkingtreding te doen verlopen de eerste dag van de maand volgend op die waarin de wet in het Staatsblad wordt bekendgemaakt, gelet op het feit dat de pensioentermijnen maandelijks zijn.

De volgende tekst wordt in overweging gegeven :

"Artikel 3.-

Deze wet treedt in werking de eerste dag van de maand volgend op die waarin zij in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt en heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1958".

L'avant-projet de loi tend à modifier, avec effet au 1er janvier 1958, certaines règles concernant le calcul de la pension allouée par l'Etat aux délégués-ouvriers à l'Inspection des mines de houille, en particulier les règles relatives à la réduction que cette pension pouvait subir en raison de ce que les délégués-ouvriers ont également droit, pour les années passées en cette qualité, à une pension du régime de pension des ouvriers mineurs pour laquelle des versements ont été faits en vertu des dispositions de l'article 6, alinéas 2 et 3, des lois sur les délégués-ouvriers à l'Inspection des mines de houille, coordonnées par arrêté royal du 31 décembre 1958.

Les règles actuelles, qui remontent à la loi du 16 août 1927, sont énoncées à l'alinéa 4 de l'article 15 des dites lois coordonnées. Elles sont ainsi conçues :

"Des avantages qui résultent pour eux de l'application des lois sur les pensions de vieillesse en faveur des ouvriers mineurs ou qui pourraient résulter des modifications qui seraient apportées à ces lois, la partie correspondante à la durée du temps passé au service de l'Etat sera soustraite de la pension qui sera allouée par l'Etat aux délégués-ouvriers à l'Inspection des mines de houille".

Ce texte montre clairement que le montant de la pension que l'Etat doit allouer aux délégués-ouvriers est fonction, dans une certaine mesure, de la somme que ceux-ci peuvent percevoir au titre d'avantages résultant de l'application des lois sur les pensions des ouvriers-mineurs ,

.../...

puisque la fraction de cette somme correspondant au temps passé au service de l'Etat doit être déduite du montant qui devrait être alloué comme pension de l'Etat.

Eu égard au texte de la loi, il est difficile d'admettre que seule une partie de cette fraction devrait être soustraite de la pension de l'Etat, soit la partie correspondant aux cotisations que le délégué-ouvrier a payées au cours de son mandat, par voie de retenue sur son indemnité, en vue de la constitution de la pension d'ouvrier mineur, soit la partie correspondant aux cotisations que l'Etat a versées en tant qu'employeur en vue de la constitution de cette pension, soit encore la partie correspondant aux subventions que l'Etat verse ou a versées pour ladite pension. Sans doute pourrait-on soutenir qu'il serait plus logique de ne soustraire que cette dernière partie. Le texte de la loi, qui est clair, exclut toutefois cette interprétation.

Le présent avant-projet de loi entend manifestement, et sans laisser aucune possibilité de contestation sur ce point, ne plus retenir, à partir du 1er janvier 1958, pour la détermination de la réduction à opérer sur la pension de l'Etat, qu'un pourcentage déterminé de ladite fraction.

L'avant-projet fixe ce taux à 66 p.c. , tout en habilitant le Roi à le modifier. Il prévoit,également, que la susdite fraction sera déterminée par le rapport entre, d'une part, le temps des services en qualité de délégué-ouvrier et, d'autre part, la durée totale des services miniers, en ce compris la durée des

.../...

services en qualité de délégué-ouvrier. Il précise, en outre, que les avantages à prendre en considération sont constitués par la pension à laquelle le délégué-ouvrier peut prétendre soit dans le régime des pensions d'invalidité des ouvriers mineurs, soit dans le régime de retraite des mineurs ou des travailleurs salariés. Le projet innove en ce qu'il ne tient plus compte, pour déterminer cette fraction, de l'application des règles de cumul en matière de pension d'invalidité, de pension de retraite des ouvriers mineurs ou des travailleurs salariés, ni d'une suspension d'une de ces pensions. Enfin, l'application des nouvelles règles ne peut avoir pour effet de diminuer le montant mensuel de la pension allouée au moment de la publication de la loi.

*

* *

L'intitulé devrait être rédigé comme suit :

"Projet de loi modifiant les lois sur les délégués-ouvriers à l'Inspection des mines de houille, coordonnées par l'arrêté royal du 31 décembre 1958".

*

* *

Le projet d'arrêté de présentation n'est proposé que par les seuls Ministres des Affaires économiques et de la Prévoyance sociale. Il résulte de l'arrêté royal du 20 juillet 1968 fixant les attributions du Ministre des Finances et du Ministre du Budget que celui-ci exerce les attributions ayant trait au contrôle des

.../...

dépenses et aux pensions. L'intervention du Ministre du Budget est dès lors requise, non seulement parce qu'il s'agit en l'occurrence de règles relatives à la fixation d'une pension de l'Etat mais en raison aussi des dispositions de l'article 6, 2, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961.

*

* *

Les articles 1er et 2 de l'avant-projet seraient avantageusement fondus en un article.

La phrase liminaire de l'article 1er de l'avant-projet doit dans ce cas se lire comme suit :

"L'article 15, alinéa 4, des lois sur les délégués-ouvriers à l'Inspection des mines de houille, coordonnées par l'arrêté royal du 31 décembre 1958, est remplacé par les dispositions suivantes : ... ".

*

* *

Selon le texte néerlandais de l'article 1er, la pension allouée par l'Etat sera ramenée à un montant égal à 66 p.c. d'une fraction de la pension d'ouvrier mineur. Le texte français et l'exposé des motifs montrent clairement que l'intention du Gouvernement n'est pas d'interdire que la pension de l'Etat soit supérieure à ce montant de 66 p.c. mais de prévoir que la pension de l'Etat qui serait allouée normalement, est diminuée de ce montant de 66 p.c.

.../...

La rédaction suivante est suggérée pour le texte de l'alinéa 1er, appelé à remplacer l'actuel alinéa 4 de l'article 15 des lois coordonnées :

"La pension qui leur sera allouée par l'Etat est diminuée d'un montant égal à 66 p.c. de la fraction de la pension d'ouvrier mineur ou de travailleur salarié qui correspond à la durée des mandats de délégué-ouvrier. Pour le calcul de cette fraction, la pension à laquelle le délégué-ouvrier peut prétendre dans le régime des pensions d'invalidité ou dans le régime de retraite des ouvriers mineurs est multipliée par une fraction ayant pour numérateur le temps de service en qualité de délégué-ouvrier et pour dénominateur la durée totale des services miniers, y compris le temps de service en qualité de délégué-ouvrier; s'il s'agit d'une pension de travailleur salarié, il est procédé de la même manière en ce qui concerne la partie de cette pension qui correspond à la durée totale des services miniers".

Il convient de relever que l'exposé des motifs ne contient aucune justification ni du pourcentage de 66 p.c. retenu par l'avant-projet ni de la disposition habilitant le Roi à modifier ce taux . Il est également muet sur le point de savoir si le Roi peut exercer ce pouvoir pour la période antérieure à la publication de la future loi.

*

* *

.../...

L'article 4 de l'avant-projet fixe la date de l'entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 1958, donnant ainsi à cette dernière un effet rétroactif de plus de dix années. L'article 3 de l'avant-projet dispose, de son côté :

"L'article 1er ci-dessus ne peut avoir pour effet de diminuer le montant mensuel de la pension allouée aux bénéficiaires au moment de la publication de la présente loi".

L'exposé des motifs consacre à cette disposition le commentaire suivant :

"Cet article a pour effet de maintenir aux bénéficiaires le montant mensuel de la pension qui leur est payée à la date de la publication de la présente loi, afin d'éviter toute diminution de ce montant".

Le même exposé fait encore observer à propos de l'article 4 :

"La rétroactivité de la loi ne portera cependant pas préjudice aux intéressés puisque les sommes qui leur ont été versées à titre d'avance sur pension depuis le 1er janvier 1958 ne feront l'objet d'aucune restitution s'il y a trop perçu ou bien seront majorées dans le cas contraire.

L'application du nouveau mode de calcul de la pension du délégué-ouvrier entraînera une dépense supplémentaire annuelle de 92.000 francs à partir du 1er janvier 1969. Toutefois, le supplément de dépense prévu pour l'année 1969 doit être augmenté d'un montant de 212.000 francs représentant le montant des arriérés dus, suite à la mise en vigueur du nouveau mode de calcul précité".

.../...

En tout état de cause, le texte de l'article 3 du projet est trop imprécis pour avoir cette portée. Pour apporter une solution exacte au problème, il importe, en premier lieu, de déterminer si dans l'esprit du Gouvernement chaque modification du montant de la pension dans le régime des mineurs ou dans le régime de l'Etat qui ne soit pas la conséquence exclusive des fluctuations de l'indice des prix, doit donner lieu à un calcul nouveau, à l'occasion duquel il sera refait application des règles régissant la fixation de la pension de l'Etat. Il s'agit, plus particulièrement, de savoir si chaque augmentation de la pension de mineur doit entraîner une diminution corrélative de la pension de l'Etat. Il convient d'observer, en second lieu, qu'une distinction doit être établie entre une avance à valoir sur la pension au sens de l'article 5 de l'arrêté royal n° 16 du 15 octobre 1934 et le montant mensuel de la pension.

Sous réserve qu'elle reflète exactement l'intention du Gouvernement, le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante, qui, de toute manière, rejoint les commentaires de l'exposé des motifs et couvre toutes les hypothèses :

"Article 2.-

La pension de l'Etat qui est allouée aux anciens délégués-ouvriers à l'Inspection des mines de houille en application de la présente loi ne peut, en aucun cas, être inférieure au montant qui leur est dû à titre de pension de l'Etat pour le mois de décembre 1957.

.../...

Si le montant des avances à valoir sur la pension payées pendant la période prise dans son ensemble, allant du 1er janvier 1958 au 1er jour du mois qui suit celui de la publication de la présente loi au Moniteur belge, est supérieur à la somme due en application de la présente loi, il n'est pas procédé à la récupération de ce montant.

Le montant de la pension de l'Etat afférente aux mois qui suivent celui de la publication de la présente loi ne peut, en aucun cas, être inférieur au montant de la pension ou de l'avance payés pour le mois précédent".

*

* *

Pour l'article 4, qui deviendrait l'article 3, il est proposé, les termes de la pension étant mensuels, de fixer l'entrée en vigueur de la loi au premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur.

La rédaction suivante est suggérée :

"Article 3.-

La présente loi entre en vigueur le 1er jour du mois qui suit celui au cours duquel elle est publiée au Moniteur belge, et produit ses effets le 1er janvier 1958".

De kamer was samengesteld uit

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

H. ADRIAENS, staatsraden,
Ch. SMOLDERS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
M. VERSCHELDEN, 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. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. O. DE LEYE, substituut-auditeur-generaal.

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. O. DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

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

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