ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre et par le Secrétaire d'Etat au Budget et à la Politique scientifique, le 8 novembre 1976, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 13, § 1er, de la loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pension du secteur public et ceux du secteur privé", a donné le 13 décembre 1976 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 8e november 1976 door de Eerste Minister en door de Staatssecretaris voor Begroting en voor Wetenschapsbeleid, verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van het artikel 13, § 1, van de wet van 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privé-sector", heeft de 13e december 1976 het volgend advies gegeven :

Jusqu'en 1973, en vue de la constitution des pensions de survie de leurs ayants-droit, les agents du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs ont versé une cotisation égale à 6,5 p.c. de leur traitement dans un fonds de prévoyance, simple forme comptable sans personnification juridique, existant dans les avoirs de leur employeur.

La loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants-droit, établi un régime unique de pensions en faveur des agents de ceux de ces organismes qui seraient désignés par le Roi. Ce régime comporte l'octroi des mêmes pensions de retraite et de survie que celles qui sont attribuées aux agents de l'Etat et à leurs ayants-droit. Le Trésor public perçoit les cotisations de 6,5 p.c. pour le Fonds des pensions de survie et assume le paiement des pensions.

L'application de la loi du 28 avril 1958 a été étendue au Fonds national de retraite des ouvriers mineurs par arrêté royal du 10 décembre 1973 à partir du 1er janvier 1974. Pour se couvrir de la charge correspondant aux années de service antérieures à cette date, l'Etat belge est subrogé depuis trois ans déjà dans les droits que les bénéficiaires des pensions de survie possèdent en raison des services admissibles rendus par le défunt au Fonds national avant le 1er janvier 1974 (application de l'article 13, § 3, de la loi du 28 avril 1958).

.../...

Le but du projet d'arrêté royal est de remplacer cette compensation résultant de la subrogation par une autre compensation fondée sur le transfert des cotisations qui ont été versées par les intéressés pendant le temps passé au service du Fonds avant le 1er janvier 1974.

Ce projet a donc manifestement pour objet de modifier certaines modalités du régime des pensions des agents du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs.

Il invoque comme fondement légal la loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé et notamment l'article 13, § 1er, de cette loi qui dispose :

"§ 1er. Le Roi peut étendre tout ou partie des dispositions du titre Ier de la présente loi à des personnes soumises à d'autres régimes de pension que ceux visés par ce titre.

Il arrête, si besoin est, des modalités particulières d'application".

On observera que l'habilitation que constitue cette disposition figure dans une loi qui, en vertu de son intitulé et de toutes ses dispositions, a manifestement pour objet, non point de régler les modalités d'un régime déterminé de pensions, mais d'aménager le passage d'un

.../...

régime de pensions du secteur public à un régime de pensions du secteur privé et vice-versa.

Rien, ni dans le texte de l'article 13, § 1er, ni dans les travaux préparatoires ne permet de considérer qu'en votant cette disposition le législateur aurait entendu permettre au Roi de régler des modalités propres à un régime de pensions relevant d'un seul et même secteur. Bien au contraire, il a été formellement déclaré lors du vote de l'amendement dont l'article 13, § 1er, est issu, que cette disposition permettrait au Roi de régler certaines difficultés "dans l'esprit de cette loi", c'est-à-dire, dans la perspective du passage du régime des pensions d'un secteur au régime de pensions d'un autre secteur (Doc. Parl. Sénat, sess. 1964-1965, n° 99, p. 4).

Une interprétation plus large de l'article 13, § 1er, précité, serait d'autant moins admissible qu'en vertu de l'article 114 de la Constitution, la matière des pensions est de celles qui relèvent du législateur et, en conséquence, que les habilitations que le Roi reçoit pour régler certains aspects de cette matière doivent être interprétées restrictivement.

.../...

Par ailleurs, en prévoyant à l'alinéa 3 de l'article ler du projet que le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs est chargé d'effectuer les opérations de régularisation résultant de l'application des deux premiers alinéas de cet article "à l'égard des membres du personnel assujettis au Fonds de prévoyance", l'arrêté en projet permettrait une affectation des cotisations autre que celle qui est prévue par la législation en vigueur.

Il se déduit des considérations qui précèdent que le projet manque de fondement légal.

Tot in 1973 hebben de personeelsleden van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers, met het oog op het vestigen van de overlevingspensioenen van hun rechtverkrijgenden, een bijdrage gelijk aan 6,5 t.h. van hun wedde afgedragen aan een voorzieningsfonds, dat gewoon als een vorm van boekhouding zonder rechtspersoonlijkheid bestond in het vermogen van hun werkgever.

De wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden heeft een eenheidsregeling inzake pensioenen ingevoerd voor het personeel van die onder deze instellingen welke de Koning zou aanwijzen. Die regeling bestaat hierin, dat dezelfde rust- en overlevingspensioenen worden toegekend als aan de leden van het Rijkspersoneel en hun rechtverkrijgenden. De Staatskas int de bijdragen van 6,5 t.h. voor het Fonds der overlevingspensioenen en staat in voor het betalen van de pensioenen.

De toepassing van de wet van 28 april 1958 is bij het koninklijk besluit van 10 december 1973 uitgebreid tot het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers met ingang van 1 januari 1974. Ter compensatie van de last die overeenstemt met de jaren dienst vóór die datum, is de Belgische Staat reeds sedert drie jaar in de rechten getreden

.../...

welke de gerechtigden op de overlevingspensioenen bezitten wegens de in aanmerking komende diensten, door de overledene aan het Nationaal Pensioenfonds bewezen vóór 1 januari 1974 (toepassing van artikel 13, § 3, van de wet van 28 april 1958).

Het ontwerp van koninklijk besluit heeft tot doel die uit de indeplaatsstelling volgende compensatie te vervangen door een andere compensatie, die gegrond is op de overdracht van de bijdragen welke de betrokkenen hebben gestort in de tijd dat zij vóór 1 januari 1974 bij het Fonds in dienst waren.

Het onderhavige ontwerp strekt dus kennelijk tot wijziging van een aantal bijzonderheden van de pensioenregeling voor de personeelsleden van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers.

Het voert als rechtsgrond aan, de wet van 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privé-sector, inzonderheid artikel 13, § 1, van die wet, waarin is bepaald :

"§ 1. De Koning kan alle bepalingen van titel I van deze wet of een gedeelte ervan uitbreiden tot personen, die aan andere pensioenregelingen onderworpen zijn dan die beoogd door deze titel.

Indien nodig bepaalt Hij bijzondere toepassingsmodaliteiten".

.../...

Op te merken valt dat de door deze bepaling verleende machtiging voorkomt in een wet die, krachtens haar opschrift en al haar bepalingen, kennelijk tot doel heeft, niet de "modaliteiten" van een bepaalde pensioenregeling vast te stellen, maar voorzieningen te treffen voor de overgang van een pensioenregeling van de openbare sector naar een pensioenregeling van de privé-sector en omgekeerd.

Niets in de tekst van artikel 13, § 1, of in de parlementaire voorbereiding wettigt de veronderstelling dat de wetgever, toen hij die bepaling goedkeurde, de Koning heeft willen machtigen tot het vaststellen van "modaliteiten" eigen aan een pensioenregeling van een en dezelfde sector. Integendeel, bij de stemming over het amendement waaruit artikel 13, § 1, is ontstaan, is uitdrukkelijk verklaard dat die bepaling de Koning zou machtigen om bepaalde moeilijkheden "in de geest van de wet" op te lossen, dit is met het oog op de overgang van de pensioenregeling van een sector naar die van een andere sector (Gedr. St. Senaat, zitting 1964-1965, nr. 99, blz. 4).

Een ruimere interpretatie van het aangehaalde artikel 13, § 1, zou des te minder aanvaardbaar zijn, daar de pensioenen krachtens artikel 114 van de Grondwet behoren tot de aangelegenheden die onder de wetgever ressorteren, zodat de machtigingen

.../...

die aan de Koning worden verleend om bepaalde aspecten daarvan te regelen, beperkend moeten worden uitgelegd.

Doordat het ontwerp-besluit in het derde lid van artikel 1 bepaalt dat het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers belast is met de uitvoering van de regularisatiebewerkingen die volgen uit de toepassing van de eerste twee alinea's van dat artikel "ten aanzien van de personeelsleden onderworpen aan het voorzieningsfonds", zou het ook de mogelijkheid openlaten om de bijdragen te besteden op een andere wijze dan de geldende wetgeving voorschrijft.

Uit dat alles volgt dat het ontwerp geen rechtsgrond heeft.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,
de Heren : voorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

M. VERSCHELDEN, assesseurs de la section de législation,
C. DESCHAMPS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

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

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.