

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 20 februari 1995 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Leefmilieu en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de rustpensioenen toegekend aan de vastbenoemde en tot de stage toegelaten personeelsleden van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening en betreffende de overlevingspensioenen toegekend aan de rechtverkrijgenden van die personeelsleden", heeft op 27 februari 1996 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet omvat, eensdeels, een "organieke regeling" met betrekking tot de pensioenen van de vastbenoemde en stagedoende personeelsleden van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (hierna : VMW) en hun rechthebbenden (artikelen 2 tot 4 van het ontwerp) en, anderdeels, een regeling betreffende de financiering van die pensioenen (artikelen 5 tot 13).

De organieke regeling komt hierop neer dat de pensioenregeling die van toepassing is en zal zijn op de ambtenaren van het federaal bestuur van de Staat, in beginsel van toepassing wordt verklaard op de personeelsleden van de VMW en hun rechthebbenden (artikel 3). Er wordt evenwel in een afwijkende regeling voorzien wat betreft de berekening van het rustpensioen en de medische controle (artikel 4).

Het hoofdstuk over de financiering van de pensioenen regelt, enerzijds, de reservering en het beheer van de financiële middelen (artikelen 5, 6 en 13 van het ontwerp) en, anderzijds, de oprichting en de werking van een "consultatieve commissie" waaraan adviserende bevoegdheden worden verleend inzake de reservering en het beheer van die middelen (artikelen 7 tot 12).

1.2. Zoals blijkt uit de "commentaar bij de artikelen" en uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, stemt de ontworpen pensioenregeling volledig overeen

.../...

met die vervat in het koninklijk besluit van 2 april 1979 houdende pensioenreglement van het personeel van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen, met dien verstande dat nu op een algemene wijze wordt verwezen naar de pensioenregeling van toepassing op de ambtenaren van het federaal bestuur van de Staat, terwijl die regeling in het voornoemde koninklijk besluit van 2 april 1979 in extenso werd overgenomen. Volgens de gemachtigde ambtenaar werd voor de techniek van regeling door verwijzing gekozen, omdat aldus vermeden wordt dat de ontworpen regeling moet worden aangepast telkens zich wijzigingen voordoen in de pensioenregeling voor de federale ambtenaren.

In vergelijking met het voornoemde koninklijk besluit van 2 april 1979, worden in de ontworpen regeling wel wijzigingen aangebracht wat betreft de samenstelling van de consultatieve commissie (artikel 8 van het ontwerp) en de wijze van financiering van de pensioenen (artikel 13), en wordt voorzien in de mogelijkheid om, met betrekking tot het beheer van de financiële middelen en de uitbetaling van de pensioenen, taken toe te vertrouwen aan een voorzorgsinstelling (artikel 6 van het ontwerp) (1).

2. De Gemeenschappen en Gewesten zijn bevoegd voor het vaststellen van de pensioenregeling van het personeel van de openbare instellingen welke zij met toepassing van artikel 9

(1) Volgens de gemachtigde ambtenaar gebeurt dit in feite reeds sedert 1991.

van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen oprichten (1).

Luidens het voornoemde artikel 9 moet bij de oprichting van de instellingen en meer bepaald bij het uitwerken van het statuut van het personeel ervan weliswaar rekening worden gehouden met de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het rijkspersoneel bedoeld in artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (2). Zoals het Arbitragehof heeft vastgesteld, geldt die door artikel 9 juncto artikel 87, § 4, van de bijzondere wet opgelegde bevoegdheidsbeperking evenwel niet voor de pensioenregelingen die de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen vaststellen (3).

3. Luidens artikel 15 van het ontwerp treedt het ontworpen decreet "in werking op de eerste dag van de maand volgend op die tijdens dewelke (lees : van de maand na die waarin) het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, met uitzondering van Hoofdstuk I dat, wat de door de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening sinds 1 januari 1987 in

(1) Arbitragehof, 16 juni 1994, nr. 46/94, overweging B.2.

(2) Die algemene principes zijn vastgesteld in het A.P.K.B. van 26 september 1994.

(3) Voornoemd arrest 46/94, overweging B.2, vijfde lid. Het A.P.K.B. van 26 september 1994 bevat overigens geen dwingende bepalingen inzake de pensioenregeling sensu stricto.

dienst genomen personeelsleden betreft, uitwerking heeft op 1 januari 1987".

In de commentaar bij de artikelen wordt met betrekking tot die bepaling gesteld dat voor de personeelsleden die vanaf 1 januari 1987 werden aangeworven "nog geen regeling op het vlak van de pensioenrechten werd uitgevaardigd" en dat daarom aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht moet worden verleend.

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaar zijn de stellers van het ontwerp ervan uitgegaan dat voor de andere personeelsleden dan die welke vanaf 1 januari 1987 werden aangeworven, met name voor de personeelsleden van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen (hierna : NMW) die met ingang van 1 januari 1987 aan de VMW werden overgedragen (1), de pensioenregeling vervat in het voornoemde koninklijk besluit van 2 april 1979 onverkort is blijven gelden, zodat, wat die overgedragen personeelsleden betreft, de ontworpen regeling niet hoeft terug te werken.

(1) Het koninklijk besluit van 16 april 1987 (tot overdracht aan het Vlaamse Gewest van personeelsleden van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen) draagt die personeelsleden weliswaar over aan het Vlaamse Gewest, doch artikel 17 van het decreet van 28 juni 1983 houdende oprichting van de instelling Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening bepaalt dat het Nederlandstalig personeel dat als gevolg van de afschaffing van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen aan het Gewest wordt overgedragen, wordt toegewezen aan de VMW.

3.1. Voor de opvatting dat het koninklijk besluit van 2 april 1979 van kracht is gebleven, althans voor de personeelsleden die van de NMW werden overgedragen, zouden - nog steeds volgens de gemachtigde ambtenaar - de stellers van het ontwerp zich inzonderheid kunnen beroepen op artikel 34 van de wet betreffende de afschaffing of de herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten, gecoördineerd op 13 maart 1991.

Luidens dat artikel 34 - voorheen artikel 17 van de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut - zal het bedrag van het pensioen dat zal worden toegekend aan personeelsleden die krachtens de artikelen 2 tot 18 van de gecoördineerde wet worden overgedragen (1), evenals het bedrag van het pensioen van hun rechthebbenden, in principe niet lager mogen zijn dan het pensioenbedrag dat hun zou zijn toegekend geweest overeenkomstig de wettelijke of reglementaire bepalingen die op hen van toepassing waren op het ogenblik van hun overdracht.

De aangehaalde wetsbepaling houdt voor de overgedragen personeelsleden een duidelijke waarborg in wat hun aanspraak betreft op het behoud van ten minste het "pensioenbedrag" berekend aan de hand van de wettelijke en reglementaire bepalingen die van toepassing waren op het

(1) De afschaffing van de NMW en de overdracht van het personeel ervan aan het Vlaamse en het Waalse Gewest worden respectievelijk geregeld in artikel 2, § 1, 1^o, d), en in artikel 4, § 1, 1^o, en § 3, van de gecoördineerde wet van 13 maart 1991.

ogenblik van hun overdracht. Het is evenwel veel minder duidelijk dat de wetgever met die bepaling ook bedoeld zou hebben de op het tijdstip van de overdracht van het personeel geldende "pensioenregelingen" als zodanig verder van toepassing te verklaren op inzonderheid de openbare instellingen van de Gemeenschappen en de Gewesten waaraan die personeelsleden eventueel zouden worden overgedragen. In de verantwoording van het regeringsamendement dat ertoe strekte de bedoelde bepaling in te voegen in het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 28 december 1984, wordt integendeel de hypothese onder ogen genomen dat de geldende pensioenregeling "opgeheven is ingevolge de afschaffing van de (nationale) instelling" en wordt de aandacht erop gevestigd dat "de vaststelling van de pensioenregeling van het personeel van ... (de door de Gemeenschappen en de Gewesten opgerichte) instellingen of ondernemingen (die als "opvangstructuur" fungeren voor de overgedragen rechten, verplichtingen en personeelsleden van de afgeschafte nationale instellingen) tot de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenschapsraad of van de gewestraad (behoort)" (1).

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 34 van de gecoördineerde wet van 13 maart 1991 lijkt derhalve te moeten worden afgeleid dat het niet in de bedoeling van de wetgever lag (voor zover dat al zou kunnen) om de bestaande (nationale) pensioenregelingen verder van toepassing te verklaren op het personeel van de nationale overheid, dat zou overgaan naar een openbare instelling van een Gemeenschap of een Gewest. Bedoeld was blijkbaar alleen dat

(1) Parl. St., Kamer, 1982-83, nr. 623/2, p. 3.

de Gemeenschappen en de Gewesten, bij de uitoefening van hun bevoegdheid om voor hun instellingen een eigen pensioenregeling vast te stellen, de aanspraken van de overgedragen personeelsleden dienden in acht te nemen, en dat ze aldus een regeling moesten uitwerken die inhield dat de bedoelde personeelsleden een "pensioenbedrag" zouden ontvangen dat niet lager was dan het bedrag dat hun zou zijn toegekend geweest overeenkomstig de pensioenregeling die voor hen gold op het tijdstip van hun overdracht.

3.2. Tot staving van de stelling dat het meergenoemde koninklijk besluit van 2 april 1979 van toepassing is gebleven op het personeel van de VMW en hun rechthebbenden, is door de gemachtigde ambtenaar nog het volgende aangevoerd :

- blijkens de aanhef ervan vond dat koninklijk besluit rechtsgrond in artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, welke bepaling aan de Koning de bevoegdheid verleent om het (administratief en geldelijk) statuut vast te stellen van het personeel van de in die wet bedoelde instellingen, waaronder de NMW (1); uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat de aan de Koning verleende bevoegdheid om het statuut van het personeel vast te stellen eveneens de bevoegdheid

(1) In de aanhef van het koninklijk besluit van 2 april 1979 wordt als rechtsgrond ook de wet van 26 augustus 1913 "een Nationale Maatschappij der Waterleidingen tot stand brengend" vermeld. Die wet, die ten gevolge van de afschaffing van de NMW met ingang van 1 januari 1988 is opgeheven, blijkt evenwel geen enkele bepaling te hebben bevat die tot rechtsgrond voor het voornoemde koninklijk besluit kon dienen.

omvat om het pensioenstelsel van de aan die wet onderworpen instellingen vast te stellen (1);

- luidens artikel 2, tweede lid, van het voornoemde decreet van 28 juni 1983 werd de VMW "gerangschikt onder de instellingen van categorie B, vermeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954";
- uit de gecombineerde bepalingen van artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 en artikel 2 van het decreet van 28 juni 1983 volgt dat de Vlaamse regering dus bevoegd was om de pensioenregeling voor het personeel van de VMW en hun rechthebbenden vast te stellen; bij ontstentenis van enige uitdrukkelijke beslissing van de Vlaamse regering ter zake kan worden aangenomen dat het koninklijk besluit van 2 april 1979 verder van toepassing is gebleven op de VMW.

Tegen die stelling kan worden aangevoerd, vooreerst dat geenszins blijkt dat de decreetgever, met de bepaling van artikel 2, tweede lid, van het decreet van 28 juni 1983, de bedoeling zou hebben gehad de vaststelling van de pensioenregeling voor de personeelsleden van de VMW aan de Vlaamse regering op te dragen, vervolgens dat evenmin met zekerheid blijkt dat het stilzitten van de Vlaamse regering

(1) In het verslag van de bevoegde Senaatscommissie werd daaromtrent het volgende gesteld : "Ten slotte wordt gevraagd of het geldelijk regime het systeem der pensioenen behelst. Op deze vraag kan bevestigend geantwoord worden. Wat het invoeren van het pensioenregime in de instellingen van openbaar nut betreft, is de Regering in de onmogelijkheid zich thans hierover uit te spreken. Het probleem is op dit ogenblik immers aan de Gemengde Commissie, belast met het instuderen van de hervorming van het pensioenregime, onderworpen" (Parl. St., Senaat, 1953-54, nr. 115, p. 43).

kan worden uitgelegd als het impliciet verder van toepassing verklaren van het koninklijk besluit van 2 april 1979 en ten slotte dat dit koninklijk besluit, dat geconcipieerd was als een regeling voor een nationale instelling, slechts mutatis mutandis zou kunnen worden toegepast op de Vlaamse instelling en dat de nadere regelen voor die overeenkomstige toepassing nooit zijn vastgesteld.

3.3. De conclusie uit wat voorafgaat lijkt dan ook te moeten zijn dat het geenszins vaststaat - wel integendeel - dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 april 1979 verder van toepassing zijn gebleven op de VMW, zelfs niet op de van de NMW overgekomen personeelsleden. De rechtszekerheid vereist dan ook dat de ontworpen regeling in haar geheel terugwerkt tot 1 januari 1987.

Bovendien zullen sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 2 april 1979 opnieuw moeten opgenomen worden, met name die betreffende de samenstelling van de consultatieve commissie en die betreffende de financiering van het stelsel. De desbetreffende bepalingen van het huidige ontwerp kunnen dan in werking treden op het tijdstip waarop ze de facto werden toegepast.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

1. Wanneer, zoals in het onderhavige geval, een regeling wordt ingedeeld in hoofdstukken, mag geen artikel buiten die indeling worden gehouden.

.../...

Artikel 1 behoort derhalve te worden opgenomen in een nieuw hoofdstuk I. De overige hoofdstukken moeten dienovereenkomstig worden vernummerd.

2. Overeenkomstig de Vlaamse regels inzake wetgevingstechniek (1), verdient het de voorkeur dit artikel als volgt te redigeren :

"Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid".

Artikel 3.

1. Men schrijve "De in artikel 2 bedoelde pensioenen worden toegekend onder de voorwaarden en op de wijze bepaald in de pensioenregeling ..." in plaats van "De in artikel 2 bedoelde pensioenen vallen onder de bepalingen van de pensioenregeling ..."

2. Rekening houdend met de terminologie gehanteerd in artikel 1 van het A.P.K.B. van 26 september 1994, vervangen de woorden "ambtenaren van het Algemeen rijksbestuur" door "ambtenaren van het federaal bestuur van de Staat".

(1) Zie regel nummer 103 van de Vlaamse wetgevingstechniek, zoals bekendgemaakt bij omzendbrief VR 95/4 van 4 oktober 1995.

Artikel 4.

1. Men schrappe de tekens 1^o en 2^o waarmee de leden van dit artikel worden ingeleid; die tekens worden, overeenkomstig de ter zake geldende regels van de formele legislatiek, enkel gebruikt voor de nummering van de onderdelen van een volzin, niet om leden van een artikel in te leiden.

2. Om de redenen vermeld in opmerking 2 bij artikel 3, vervange men in de bepaling sub 2^o (lees : in het tweede lid) de woorden "voor het rijkspersoneel" door "voor de ambtenaren van het federaal bestuur van de Staat".

In diezelfde bepaling vervange men de afkorting "V.M.W." door "Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening".

Artikel 5.

Het ware logischer de bepalingen van dit artikel, samen met die van artikel 13 van het ontwerp, in één artikel samen te brengen, dat dan als volgt kan worden geredigeerd :

"Art. 5. § 1. De Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening waarborgt de uitbetaling van de in artikel 2 bedoelde pensioenen.

§ 2. Ter nakoming van het bepaalde in § 1 reserveert de Maatschappij als volgt de nodige financiële middelen :

... (verder zoals in 1^o tot 4^o van artikel 13)".

.../...

Artikel 6.

Voorgesteld wordt dit artikel als volgt te redigeren :

"Art. 6. De raad van bestuur van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening kan het beheer van de financiële middelen en de uitbetaling van de in artikel 2 bedoelde pensioenen toevertrouwen aan een verzorgingsinstelling als bedoeld in artikel 2, § 3, 6°, van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen".

Artikel 7.

1. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het niet de voorkeur verdient de opdrachten van de consultatieve commissie nader te omschrijven, bijvoorbeeld naar analogie van het bepaalde in artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 april 1979. Bovendien moet worden gepreciseerd of het advies van de commissie facultatief of verplicht is.

2. Men vervange de vermelding "art. 5" door "artikel 5" of, indien wordt ingegaan op het tekstvoorstel dat hiervoren bij artikel 5 werd geformuleerd, door "artikel 5, § 2,".

.../...

Artikel 10.

Luidens dit artikel kan de consultatieve commissie slechts geldig beraadslagen als de meerderheid van de leden aanwezig is, doch kan ze, indien na een tweede regelmatige oproeping het quorum nog niet bereikt is, geldig beraadslagen over de punten die tweemaal na elkaar op de agenda stonden "ongeacht het aantal aanwezige leden".

De vraag rijst of, gelet op de paritaire samenstelling van de commissie (artikel 8 van het ontwerp), geen waarborg moet worden ingebouwd voor een minimale aanwezigheid van een lid van ieder van de groepen waaruit de commissie paritair is samengesteld.

Artikel 15.

Wat dit artikel betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 3 hiervoren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
de Heer :	A. ALEN,	assessoren van de
Mevrouw :	Y. MERCHIEERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatie-
bureau werd toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.