

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 november 1996 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen met het oog op de aanpassing van de reglementering betreffende de financiering van de indexatie van de renten van het kapitalisatiestelsel in toepassing van de artikelen 15, 6°, en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van de artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 4°, en § 2, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", heeft op 14 november 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 12 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures en vue d'adapter la réglementation relative au financement de l'indexation des rentes du régime de la capitalisation en application des articles 15, 6°, et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et des articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 4°, et § 2, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 14 novembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door enerzijds het feit dat dit besluit in werking treedt op 1 januari 1997 en dat het onontbeerlijk is om zo spoedig mogelijk de nodige schikkingen te kunnen treffen om in de uitvoering ervan te voorzien".

De motivering die in de aanvraag wordt opgegeven zal, overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten worden overgenomen in de aanhef van het besluit in ontwerp. In het voorliggend geval is dat alsnog niet gebeurd.

*

* *

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84,

.../...

eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerking met betrekking tot de rechtsgrond.

Het voor advies voorgelegd ontwerp-besluit komt neer op een, in beginsel (1), eenmalige maatregel waarbij voor het dienstjaar 1997 de kosten van de indexering van de wettelijke renten, opgebouwd in een wettelijk kapitalisatiestelsel, ten belope van drie miljard frank ten laste worden gelegd van het kapitalisatiestelsel bij de Rijksdienst voor Pensioenen. Met die maatregel wordt afgeweken van de

(1) Op te merken valt wel dat ook reeds voor het dienstjaar 1996 in een vergelijkbare maatregel werd voorzien (zie artikel 117 van de wet van 20 december 1995 houdende sociale bepalingen).

gangbare regeling volgens dewelke de betrokken kosten van indexering ten laste worden genomen door het repartitiestelsel bij de Rijksdienst voor Pensioenen.

Uit zowel het opschrift van het ontwerp, als de aanhef ervan, valt af te leiden dat de regering zich voor de ontworpen regeling beroept op zowel de in samenhang te lezen artikelen 15, 6°, en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, als de eveneens in samenhang te lezen artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 4° en § 2, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

Daar evenwel de ontworpen maatregel als een budgettaire en eenmalige operatie is geconcipieerd en derhalve ieder structureel en duurzaam karakter eraan vreemd is, is de Raad van State, afdeling wetgeving, van oordeel dat in de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, geen geschikte rechtsgrond kan worden aangetroffen voor het ontwerp. Uit het opzet en de draagwijdte van deze laatste wet blijkt immers dat erin in essentie structurele en beleidsmatige maatregelen worden beoogd. Artikel 15, 6°, van dezelfde wet (1), waaraan wordt

(1) Blijkens die bepaling kan de Koning inzake de wettelijke pensioenen, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen nemen, aangepast aan elk stelsel, teneinde "wijzigingen aan te brengen aan de financieringstechnieken, inzonderheid aan de regeling inzake de solidariteitsinhouding".

gerefereerd in het eerste lid van de aanhef, ontsnapt geenszins aan die vaststelling, vermits ook die bepaling structurele maatregelen op het oog heeft (1).

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp uitsluitend een rechtsgrond vindt in de artikelen van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, naar dewelke wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef. Derhalve kan het eerste lid van de aanhef worden geschrapt en behoeft in het opschrift van het ontwerp niet te worden verwezen naar bepalingen van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (2).

(1) Zo werd in dat verband in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, is geworden, onder meer gesteld : "De mogelijkheid wordt voorzien om de financieringstechnieken te wijzigen of aan te passen. Een wettelijke basis kan bijgevolg voorzien worden voor de oprichting van een pensioenfonds bij bepaalde openbare bedrijven en voor de herstructurering van het bestaande wettelijke kapitalisatiestelsel bij de werknemers. Daarnaast kan de regelgeving inzake de solidariteitsinhouding aangepast worden" (Gedr. St., Kamer, 1995-96, nr. 607/1, p. 17-18).

(2) Het opschrift zou trouwens beter worden beperkt tot een korte omschrijving van het voorwerp van de ontworpen regeling, met weglating van de vermelding van de wetsartikelen waaraan uitvoering wordt gegeven.

Tot slot meent de Raad van State, afdeling wetgeving, te moeten wijzen op het bepaalde in artikel 3, § 2, tweede lid, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, naar luid waarvan de krachtens die wet genomen besluiten geen afbreuk kunnen doen aan de bepalingen van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Het spreekt voor zich dat, mocht de regering beogen de reeds voor het dienstjaar 1996 toegepaste en krachtens het ontwerp ook voor het dienstjaar 1997 geldende maatregel, te bestendigen, zulks vragen zou kunnen doen rijzen in het licht van het aangehaalde artikel 3, § 2, tweede lid, van de eerstgenoemde wet van 26 juli 1996.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door enerzijds het feit dat dit besluit in werking treedt op 1 januari 1997 en dat het onontbeerlijk is om zo spoedig mogelijk de nodige schikkingen te kunnen treffen om in de uitvoering ervan te voorzien".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation figurant dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet. Dans le cas présent, cela n'a pas été fait pour l'heure.

*

*

*

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments requis pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime néanmoins devoir souligner qu'au cas où il serait fait application de la règle énoncée à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être

.../...

vérifiée ensuite tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est limitée "à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen commande de faire l'observation ci-après, relativement au fondement légal.

Le projet d'arrêté soumis pour avis s'analyse en une mesure, en principe (1) unique, par laquelle pour l'exercice 1997, la charge de l'indexation des rentes légales, obtenues dans un régime légal de capitalisation, est mise à charge, à concurrence de trois milliards de francs, du régime de capitalisation institué auprès de l'Office national des pensions. Cette mesure déroge au régime en vigueur, selon lequel le coût concerné de l'indexation est pris en charge par le système de répartition auprès de l'Office national des pensions.

(1) Il convient d'observer toutefois qu'une mesure comparable a déjà été prévue également pour l'exercice 1996 (voir l'article 117 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions sociales).

Il peut être inféré tant de l'intitulé du projet que de son préambule que, pour le régime en projet, le gouvernement se fonde tant sur les articles 15, 6°, et 49 combinés de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions, que sur les articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 4° et § 2, également combinés, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

Toutefois, dès lors que la mesure en projet est conçue comme une opération budgétaire et unique et qu'elle est donc dénuée de tout caractère structurel et permanent, le Conseil d'Etat, section de législation, est d'avis que la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions n'est pas susceptible de procurer un fondement légal approprié au projet. Il appert en effet de l'économie et de la portée de cette dernière loi qu'elle vise des mesures essentiellement structurelles et politiques. L'article 15, 6°, de la même loi (1), visé au premier alinéa du préambule, n'échappe aucunement à cette constatation,

(1) Selon cette disposition le Roi peut, en ce qui concerne les pensions légales, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes les mesures utiles, adaptées à chaque régime, afin "d'apporter des modifications aux techniques de financement, en particulier à la réglementation concernant la retenue de solidarité".

puisque cette disposition prévoit, elle aussi, des mesures structurelles (1).

Il résulte de ce qui précède que le projet tient exclusivement son fondement légal des articles de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, visés au deuxième alinéa du préambule. Le premier alinéa du préambule peut, dès lors, être supprimé et l'intitulé du projet ne doit pas faire mention des dispositions de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions (2).

Enfin, le Conseil d'Etat, section de législation, croit devoir attirer l'attention sur l'article 3, § 2, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à

(1) C'est ainsi que l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions spécifie notamment : "Il est prévu de modifier ou d'adapter la technique de financement. Une base légale est prévue pour l'instauration d'un fonds de pension dans certaines entreprises publiques et pour la restructuration du système actuel de capitalisation légale des travailleurs salariés. En outre, la réglementation en matière de retenue de solidarité peut être adaptée" (Doc. Chambre, 1995-96, n° 607/1, pp. 17-18).

(2) Il serait d'ailleurs préférable de limiter l'intitulé à une définition succincte de l'objet du régime en projet, en omettant la mention des articles de loi mis en oeuvre.

l'Union économique et monétaire européenne, selon lequel les arrêtés pris en vertu de cette loi ne peuvent porter préjudice aux dispositions de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Il va de soi que, si le gouvernement projetait de prolonger la mesure déjà appliquée pour l'exercice 1996 et valant également, en vertu du projet, pour l'exercice 1997, une telle mesure appellerait des questions à la lumière de l'article 3, § 2, alinéa 2, précité, de la première loi visée du 26 juillet 1996.

.../...

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.