

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 december 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 "tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 16 december 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 12 décembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 16 décembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, 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 het feit dat enerzijds dit besluit in werking treedt op 1 juli 1997 en dat het onontbeerlijk is om zo spoedig mogelijk de nodige schikkingen door de betrokken administraties te laten treffen om in de uitvoering ervan te voorzien en anderzijds dat de kandidaat-gepensioneerden tijdig geïnformeerd moeten worden onder welke voorwaarden zij vanaf 1 juli 1997 het pensioen kunnen opnemen".

De motivering die in de aanvraag wordt opgegeven moet overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden overgenomen in de aanhef van het besluit in ontwerp. In het voorliggend geval is dat niet gebeurd, vermits de motivering welke in het zevende lid van de aanhef voorkomt niet volledig overeenstemt met die vermeld in de adviesaanvraag. Zo wordt bijvoorbeeld in de motivering welke is opgenomen in de aanhef geen gewag gemaakt van de noodzaak om de kandidaat-gepensioneerden tijdig te informeren omtrent de voorwaarden waaronder zij vanaf 1 juli 1997 het pensioen kunnen opnemen. De in de adviesaanvraag weergegeven motivering zal dan ook op een meer volledige wijze moeten worden overgenomen in de aanhef van het besluit in ontwerp.

*

* *

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

1. 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 in hoofdzaak 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 opmerkingen.

2. Het voor advies voorgelegd ontwerp-besluit beoogt onder meer, wat de wettelijke pensioenen voor de werknemers betreft welke daadwerkelijk en voor de eerste maal ingaan vanaf 1 juli 1997, in eenzelfde pensioenleeftijd te voorzien voor mannen en vrouwen, met dien verstande dat die gelijkstelling stapsgewijze gebeurt om pas tegen 1 januari 2009 volledig te zijn verwezenlijkt en dat ook de berekeningswijze van het pensioenbedrag geleidelijk wordt aangepast om vanaf 1 januari 2009 dezelfde te zijn voor mannen en vrouwen. Op die wijze wordt, volgens het verslag aan de Koning, "... op een sociaal verantwoorde wijze verder uitvoering gegeven aan de Europese richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid".

.../...

De ontworpen regeling heeft, althans voor wat de pensioenen betreft welke daadwerkelijk en voor de eerste maal ingaan vanaf 1 juli 1997, tot gevolg dat het in de richtlijn 79/7/EEG voorgestane beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen inzake pensioenen pas tegen 1 januari 2009 volledig zal zijn verwezenlijkt. Weliswaar voorziet de betrokken richtlijn in een geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, doch die richtlijn dateert reeds van 19 december 1978. In het licht van die vaststelling is het de vraag of de regeling welke het ontwerp op een geleidelijke wijze beoogt in te voeren, nog in redelijkheid in overeenstemming kan worden geacht met zonet de letter, dan toch de geest van de richtlijn 79/7/EEG (1). Daarenboven is het de Raad van State, afdeling wetgeving, niet mogelijk geweest om, binnen het korte tijdsbestek waarin om het advies werd verzocht, na te gaan of met het ontwerp een regeling voorligt welke in al haar aspecten verenigbaar kan worden geacht met het gelijkheidsbeginsel zoals dat in de Grondwet en in een aantal internationaalrechtelijke normen ligt besloten (2).

(1) Een definitief uitsluitel daaromtrent lijkt enkel door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te kunnen worden gegeven.

(2) Terzake zal steeds een rechterlijke toetsing mogelijk blijven door de Raad van State, afdeling administratie of, bij de latere bekrachtiging van het besluit door de wetgever, door het Arbitragehof. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zal in voorkomend geval tot een dergelijke toetsing kunnen overgaan.

3. Blijkens het eerste lid van de aanhef zou de ontworpen regeling zijn gestoeld op de artikelen 15, 16, 17 en 50 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. De verwijzing naar de betrokken artikelen van de wet van 26 juli 1996 is tegelijk te ruim en te beperkt.

De verwijzing is te ruim daar artikel 50 van de wet van 26 juli 1996 geen rechtsgrond verleent aan het ontwerp (1).

De verwijzing is te beperkt daar niet tevens artikel 49 van die wet wordt vermeld. Die bepaling maakt de Koning immers bevoegd om de van kracht zijnde wettelijke bepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen. Ermee rekening houdend dat met het voorliggend ontwerp tevens wijzigingen worden aangebracht in onder meer het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers en in de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden, dient in het eerste lid van de aanhef tevens te worden gerefereerd aan artikel 49 van de wet van 26 juli 1996.

(1) Artikel 50 van de wet van 26 juli 1996 bepaalt dat, onverminderd de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in het kader van de maatregelen genomen met toepassing van deze wet, de adviesvragende overheid, in functie van de dringendheid, de termijn voor de wettelijke of reglementair vereiste adviezen kan inkorten.

4. Luidens artikel 1, § 1, van het ontwerp is het besluit van toepassing op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 juli 1997 ingaan. Het is zeer de vraag of alle bepalingen van het ontwerp inderdaad enkel toepassing vinden op dergelijke pensioenen. Rekening houdend met de redactie van sommige bepalingen en afgaand op de door de gemachtigde van de regering verstrekte toelichting, lijkt er immers van te moeten worden uitgegaan dat het ontwerp ten dele een ruimer toepassingsgebied heeft en dat sommige van de ontworpen artikelen op alle werknemerspensioenen zullen moeten worden toegepast. Dat lijkt met name het geval te zijn voor de artikelen 10, 11 en 13 van het ontwerp. Het spreekt voor zich dat, indien zulks inderdaad strookt met de bedoeling van de regering, de omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 1, § 1, van het ontwerp, met die bedoeling zal moeten worden in overeenstemming gebracht. Tevens zal dan moeten worden nagegaan of het aangewezen is om de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling, welke blijkens artikel 20 van het ontwerp is vastgesteld op 1 juli 1997, ongewijzigd te behouden voor wat de bepalingen van het ontwerp betreft welke op alle werknemerspensioenen toepasselijk zijn.

5. De artikelen 9 (halftijds pensioen) en 11 (herwaardering van het pensioenbedrag) van het ontwerp bevatten een delegatie van bevoegdheden aan de Koning, welke op een essentieel onderdeel van de regeling betrekking heeft en tegelijk in algemene bewoordingen is geformuleerd. Om toelaatbaar te kunnen worden geacht zouden de betrokken delegatiebepalingen op een meer precieze wijze moeten worden

.../...

omschreven of zouden minstens de nodige criteria moeten worden aangegeven op grond waarvan de Koning die bevoegdheden zal moeten uitoefenen.

6. Luidens artikel 19 van het ontwerp worden "alle met dit besluit strijdige bepalingen (...) opgeheven". Een dergelijke bepaling is niet enkel overbodig, maar zij is in haar algemeenheid ook nefast voor de rechtszekerheid. Zij moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

Selon 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 s'énonce comme suit :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat enerzijds dit besluit in werking treedt op 1 juli 1997 en dat het onontbeerlijk is om zo spoedig mogelijk de nodige schikkingen door de betrokken administraties te laten treffen om in de uitvoering ervan te voorzien en anderzijds dat de kandidaat-gepensioneerden tijdig geïnformeerd moeten worden onder welke voorwaarden zij vanaf 1 juli 1997 het pensioen kunnen opnemen".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation indiquée dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet. En l'espèce, cela n'a pas été fait, puisque la motivation figurant au septième alinéa du préambule ne concorde pas entièrement avec celle mentionnée dans la demande d'avis. Ainsi, par exemple, la motivation indiquée dans le préambule ne fait pas état de la nécessité d'informer en temps voulu les futurs pensionnés sur les conditions dans lesquelles ils peuvent prendre leur pension à partir du 1er juillet 1997. La motivation figurant dans la demande d'avis devra dès lors être reproduite de manière plus complète dans le préambule de l'arrêté en projet.

*

* *

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

1. En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifiées par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est limitée essentiellement 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 requiert de formuler les observations ci-après.

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a notamment pour objet de prévoir, en ce qui concerne les pensions légales des travailleurs qui prennent cours effectivement et pour la première fois à partir du 1er juillet 1997, un âge de la retraite identique pour les hommes et les femmes, étant entendu que cette uniformisation s'effectuera par étapes et ne sera entièrement réalisée que le 1er janvier 2009, et qu'en outre le mode de calcul du montant de la pension sera adapté progressivement de manière à être identique pour les hommes et les femmes à partir du 1er janvier 2009. Selon le rapport au Roi, "on exécutera" ainsi "d'une manière socialement justifiée la directive européenne 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale".

Le régime en projet a pour effet, du moins en ce qui concerne les pensions qui prennent cours effectivement

.../...

et pour la première fois à partir du 1er juillet 1997, que le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes préconisé par la directive 79/7/CEE ne sera intégralement concrétisé que le 1er janvier 2009. S'il est vrai que la directive concernée prévoit une mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, elle date cependant déjà du 19 décembre 1978. Compte tenu de cette constatation, la question se pose de savoir si le régime que le projet entend instaurer de manière progressive, peut encore raisonnablement être considéré comme conforme sinon à la lettre, du moins à l'esprit de la directive 79/7/CEE (1). Par ailleurs, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas été en mesure de vérifier, dans le bref délai dans lequel l'avis a été demandé, si le projet comporte un régime susceptible d'être tenu pour compatible, sous tous ses aspects, avec le principe d'égalité tel qu'il est consacré par la Constitution et un nombre de normes de droit international (2).

(1) Seule la Cour de Justice des Communautés européennes paraît pouvoir apporter une réponse définitive à cet égard.

(2) A ce propos, un contrôle juridictionnel pourra toujours être effectué par le Conseil d'Etat, section d'administration, ou par la Cour d'arbitrage, lors de la confirmation ultérieure de l'arrêté par le législateur. Le cas échéant, la Cour européenne des droits de l'homme pourra également procéder à un pareil contrôle.

3. Selon le premier alinéa du préambule, la réglementation en projet se fonderait sur les articles 15, 16, 17 et 50 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. La référence aux articles concernés de la loi du 26 juillet 1996 est à la fois trop large et trop restreinte.

La référence est trop large dès lors que l'article 50 de la loi du 26 juillet 1996 ne procure aucun fondement légal au projet (1).

La référence est trop restreinte dès lors qu'elle ne fait pas mention, en outre, de l'article 49 de cette loi. En effet, cette disposition confère au Roi le pouvoir d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer les dispositions légales en vigueur. Compte tenu de ce que le projet examiné apporte également des modifications, notamment, à l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés et à la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, il y aurait lieu de faire également référence, dans le premier alinéa du préambule, à l'article 49 de la loi du 26 juillet 1996.

(1) L'article 50 de la loi du 26 juillet 1996 dispose que, sans préjudice des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'autorité requérante peut, dans le cadre des mesures prises en application de cette loi, abréger, en fonction de l'urgence, les délais d'avis légalement ou réglementairement requis.

4. Selon l'article 1er, § 1er, du projet, l'arrêté s'applique aux pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1er juillet 1997. Il est extrêmement douteux que toutes les dispositions du projet ne trouvent en effet à s'appliquer qu'à pareilles pensions. Compte tenu de l'énoncé de certaines dispositions et eu égard aux éclaircissements fournis par le délégué du gouvernement, il paraît devoir se présumer, en réalité, que le projet a partiellement un champ d'application plus étendu et que certains articles en projet devront être appliqués à toutes les pensions de travailleurs. Tel semble être notamment le cas pour les articles 10, 11 et 13 du projet. Il va de soi que, si telle est effectivement l'intention du gouvernement, la définition du champ d'application figurant à l'article 1er, § 1er, du projet devra y être ajustée. Par ailleurs, il faudra alors vérifier si, pour ce qui concerne les dispositions du projet qui sont applicables à toutes les pensions de travailleurs, il est recommandé de maintenir telle quelle la date d'entrée en vigueur du régime en projet, date qui selon l'article 20 du projet est fixée au 1er juillet 1997.

5. Les articles 9 (pension à mi-temps) et 11 (réévaluation du montant de la pension) du projet confèrent au Roi une délégation de compétences qui, d'une part, est relative à un élément essentiel du régime et qui, d'autre part, est formulée en termes généraux. Pour pouvoir être considérées comme admissibles, les délégations concernées devraient être définies de manière plus précise ou devraient à tout le moins indiquer les critères requis, sur la base desquels il incombera au Roi d'exercer ces compétences.

.../...

6. Selon l'article 19 du projet, "toutes les dispositions contraires au présent arrêté sont abrogées". Pareille disposition est non seulement superflue, mais son caractère général nuit également à la sécurité juridique. Elle doit dès lors être omise du projet.

.../...

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. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.