

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 15 januari 1997 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 tot het verzekeren van de financiële leefbaarheid van de kapitalisatiestelsels ingericht in het raam van de wetten betreffende de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van de ouderdom en vroegtijdige dood 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 Monetair Unie", heeft op 20 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 15 janvier 1997, 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'assurer la viabilité des régimes de capitalisation institués dans le cadre des lois relative à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré 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 20 janvier 1997 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 het feit dat dit besluit in werking treedt op 1 juli 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 moet overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2º, 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 achtste lid van de aanhef voorkomt niet volledig overeenstemt met die vermeld in de adviesaanvraag. Deze laatste zal derhalve in de aanhef moeten worden overgenomen.

*

* *

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.

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. Als rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt in de aanhef verwezen naar, eensdeels, de artikelen 15, 6º, 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, anderdeels, de artikelen 2, § 1 en 3, § 1, 4º 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.

.../...

De in het ontwerp vervatte maatregel met betrekking tot de vaststelling van het bedrag van de renten welke ten vroegste vanaf 1 juli 1997 voor het eerst worden uitgekeerd, lijkt in de eerste plaats structureel van aard te zijn en tot de leefbaarheid van het wettelijk kapitalisatiestelsel te willen bijdragen, eerder dan de toetreding van België tot de Europese Economische en Monetaire Unie te beogen. Het tweede lid van de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan bepalingen 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, kan dan ook worden weggelaten.

Wat daarenboven de in het eerste lid van de aanhef vermelde wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, betreft, is het aangewezen om de verwijzing naar artikel 15, 6°, van die wet te vervangen door de verwijzing naar artikel 18 van dezelfde wet (1). Gelet op de draagwijdte van de wijziging welke het ontwerp beoogt aan te brengen in de wet van 28 mei 1971 lijkt immers artikel 18 van de in het eerste lid van de aanhef vermelde wet van 26 juli 1996 een meer specifieke en derhalve meer passende rechtsgrond voor het ontwerp uit te maken. Die bepaling luidt als volgt :

(1) Artikel 15, 6°, van de betrokken wet van 26 juli 1996, maakt de Koning bevoegd om inzake de wettelijke pensioenen, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen te nemen, aangepast aan elk stelsel, teneinde "wijzigingen aan te brengen aan de financieringstechnieken, inzonderheid aan de regelgeving inzake de solidariteitsinhouding".

"De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen nemen teneinde het wettelijk kapitalisatiestelsel, bedoeld in de wet van 28 mei 1971 tot verwezenlijking van de eenmaking en de harmonisering van de kapitalisatiestelsels ingericht in het raam van de wetten betreffende de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdige dood, te herstructureren en te rationaliseren".

3. Het zevende, achtste en negende lid van de aanhef kunnen in twee leden worden samengebracht, te redigeren als volgt :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijk overnemen van de motivering die is opgenomen in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 20 januari 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

4. In het ontworpen artikel 9bis, eerste lid (1), van de wet van 28 mei 1971, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Waar het blijkens de eerste gaat om de renten "die voor het eerst uitbetaald worden van 1 juli 1997 af", heeft de Franse tekst het over renten "payées pour la première fois et au plus tôt à partir

(1) In het ontwerp wordt geen oordeelkundig gebruik gemaakt van de aanhalingstekens, zodat de indruk zou kunnen worden gewekt dat het in de wet van 28 mei 1971 in te voegen artikel 9bis uit slechts één enkel lid bestaat.

du 1er juillet 1997". Rekening houdend met de verduidelijking welke op dat punt door de gemachtigde van de regering werd gegeven, mag ervan worden uitgegaan dat de Franse tekst meer aansluit bij de bedoeling van de steller van het ontwerp. Derhalve wordt in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 9bis, eerste lid, beter geschreven "... wordt het bedrag van de renten die voor het eerst en op zijn vroegst vanaf 1 juli 1997 worden uitbetaald ...".

Nog wat het ontworpen artikel 9bis, eerste lid, betreft, dient men er rekening mee te houden dat de betrokken bepaling zal worden ingevoegd in de wet van 28 mei 1971, zodat in fine ervan niet kan worden verwezen naar "de bij dit besluit gevoegde schalen", maar wel naar "de bij deze wet gevoegde schalen". In het opschrift van de bijlage bij het besluit in ontwerp wordt trouwens beter uitdrukkelijk vermeld dat het om schalen gaat die tevens als bijlage bij de wet van 28 mei 1971 zullen worden gevoegd.

5. Naar luid van artikel 2 van het ontwerp zal het besluit in werking treden "de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt". Deze bepaling kan enkel ongewijzigd in het ontwerp worden behouden indien de motivering welke wordt vermeld in zowel de adviesaanvraag, als de aanhef van het ontwerp en waarin telkens sprake is van de "inwerkingtreding" op 1 juli 1997, aldus wordt begrepen dat het in de bedoeling ligt om pas vanaf 1 juli 1997 van de ontworpen regeling toepassing te maken.

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 het feit dat dit besluit in werking treedt op 1 juli 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°, de lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation figurant dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet. En l'occurrence, tel n'est pas le cas, puisque la motivation figurant au huitième alinéa du préambule ne correspond pas en tous points à celle mentionnée dans la demande d'avis. Il conviendrait, dès lors, de reproduire cette dernière motivation dans le préambule.

*

* *

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation citée, il estime néanmoins devoir souligner qu'au cas où il est fait application de 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.

EXAMEN DU TEXTE.

1. 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 essentiellement 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 requiert de faire les observations suivantes.

2. Comme fondement légal des règles en projet, le préambule vise, d'une part, les 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 d'autre part, les articles 2, § 1er et 3, § 1er, 4° et § 2, de la loi du 28 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

La mesure contenue au projet et relative à la fixation du montant des rentes payées pour la première fois et au plus tôt à partir du 1er juillet 1997 paraît revêtir un caractère essentiellement structurel et avoir pour but de contribuer à la viabilité du système légal de

.../...

capitalisation, plutôt que de tendre à la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne. Le deuxième alinéa du préambule, qui vise des dispositions 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, peut dès lors être omis.

En outre, en ce qui concerne la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, visée au premier alinéa du préambule, il est indiqué de remplacer la référence à l'article 15, 6°, de cette loi par une référence à l'article 18 de la même loi (1). Compte tenu de la portée de la modification que le projet vise à apporter à la loi du 28 mai 1971, l'article 18 de la loi du 26 juillet 1996, mentionnée au premier alinéa du préambule, paraît, en effet, procurer un fondement légal plus spécifique et, partant, mieux approprié pour le projet. Cette disposition est formulée comme suit :

"Le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes les mesures utiles afin de restructurer et de rationaliser le système légal de capitalisation prévu par la loi du 28 mai 1971 réalisant l'unification et l'harmonisation des régimes de capitalisation institués dans le cadre des lois relatives à l'assurance en vue de la vieillesse ou du décès prématuré".

(1) L'article 15, 6°, de la loi concernée du 26 juillet 1996 habilite le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, 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".

3. Les septième, huitième et neuvième alinéas du préambule peuvent être fusionnés en deux alinéas, à rédiger comme suit :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que ... (reproduire littéralement la motivation particulière figurant dans la demande d'avis transmise au Conseil d'Etat);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 20 janvier 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

4. A l'article 9bis, alinéa 1er, en projet (1), de la loi du 28 mai 1971, il existe une discordance entre le texte français et le texte néerlandais. Selon le texte français, il s'agit de rentes "payées pour la première fois et au plus tôt à partir du 1er juillet 1997", tandis que le texte néerlandais mentionne des rentes "die voor het eerst uitbetaald worden van 1 juli 1997 af". Compte tenu de la précision fournie sur ce point par le délégué du gouvernement, il est permis de considérer que le texte français reflète mieux l'intention de l'auteur du projet. Il serait donc préférable d'écrire, dans le texte néerlandais de l'article 9bis, alinéa 1er, en projet, "... wordt het bedrag van de renten die voor het eerst en op zijn vroegst vanaf 1 juli 1997 worden uitbetaald ...".

(1) Le projet ne fait pas un usage judicieux des guillemets, de sorte que l'on pourrait avoir l'impression que l'article 9bis, à insérer dans la loi du 28 mai 1971, ne comporte qu'un seul alinéa.

Toujours en ce qui concerne l'article 9bis, alinéa 1er, en projet, il conviendrait de tenir compte du fait que la disposition concernée sera insérée dans la loi du 28 mai 1971, de sorte qu'elle ne peut pas, in fine, viser les "barèmes annexés au présent arrêté", mais qu'il y a lieu de viser les "barèmes annexés à la présente loi". Dans l'intitulé de l'annexe à l'arrêté en projet, il serait d'ailleurs préférable de mentionner expressément qu'il s'agit de barèmes qui figureront également en annexe à la loi du 28 mai 1971.

5. Selon l'article 2 du projet, l'arrêté entrera en vigueur "le jour de sa publication au Moniteur belge". Cette disposition ne peut être maintenue inchangée au projet que si la motivation mentionnée tant dans la demande d'avis que dans le préambule du projet, et qui fait également mention de l'"entrée en vigueur" au 1er juillet 1997, est interprétée en ce sens que l'intention est de ne faire application des règles en projet qu'à partir du 1er juillet 1997.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. SOURBRON, 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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. SOURBRON, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.