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 10 maart 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 "tot uitvoering van de artikelen 4, § 2, tweede lid, 7, § 1, tiende en elfde lid, en 8, § 7, vierde lid, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 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 en tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers", heeft op 18 maart 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 10 mars 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des articles 4, § 2, alinéa 2, 7, § 1er, alinéas 10 et 11, et 8, § 7, alinéa 4, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 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 et apportant modification de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés", a donné le 18 mars 1997 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 (1) luidt die motivering als volgt :

> "De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit enerzijds dat het onontbeerlijk is voor de toepassing van het koninklijk besluit van 23 december 1996 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, dat in werking treedt op 1 juli 1997, dat de toepassingsmodaliteiten inzake de maatregelen met betrekking tot de opening van het recht en de berekening van het pensioen, dringend worden bekendgemaakt en anderzijds dat de Rijksdienst voor pensioenen de nodige schikkingen moet kunnen treffen om in de uitvoering ervan te voorzien en de gepensioneerden tijdig in kennis te stellen van hun recht.".

*

* *

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,

---

(1) Bij brief van 13 maart 1997 verzocht de Minister van Pensioenen de Raad van State de motivering van de hoogdringendheid, voorgeschreven door artikel 84, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals weergegeven in de adviesaanvraag, te vervangen door een meer omstandige motivering.

worden overgenomen in de aanhef van het besluit in ontwerp. In dat verband verdient het aanbeveling het zesde, zevende en achtste lid van de aanhef te vervangen door de volgende leden :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijk de in de adviesaanvraag (1) gegeven motivering overnemen) ...;

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 18 maart 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

*
* *

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.

---

(1) Met name de motivering die wordt aangereikt in de ministeriële brief van 13 maart 1997.

Aanhef.

1. Het ontwerp vindt zijn rechtsgrond, eensdeels, in de artikelen 4, § 2, derde lid (1), 6, § 2 (2), 7, § 7, tweede lid (3), 8, § 7, 1° en 3° tot 5° (4) van het koninklijk besluit van 23 december 1996 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 (hoofdstuk II van het ontwerp) en, anderdeels, in artikel 8 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers (hoofdstuk III van het ontwerp).

In het tweede lid van de aanhef moeten dan ook de voornoemde bepalingen van het koninklijk besluit van 23 december 1996 worden vermeld die de Koning machtigen de bepalingen van het ontwerp vast te stellen, in plaats van de bepalingen die het voorwerp uitmaken van de uitvoeringsregel.

---

(1) Artikel 2 van het ontwerp.

(2) Artikel 3 van het ontwerp.

(3) Artikel 4 van het ontwerp.

(4) Artikel 5 van het ontwerp.

Daarbij dient - voor wat betreft artikel 8, § 7, 1°, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 - tevens te worden verwezen naar het nog te nemen wijzigend besluit waarover de Raad van State het advies L. 26.165/1 heeft verleend.

2. In een (nieuw) derde lid van de aanhef dient bovendien melding te worden gemaakt van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, omdat dit besluit bij hoofdstuk III van het ontwerp wordt gewijzigd.

Artikel 1.

In paragraaf 2 van dit artikel wordt bepaald dat een aantal koninklijke besluiten, die specifieke regelingen bevatten, van toepassing blijven, voor zover de bepalingen van het besluit in ontwerp niet afwijken van deze regelingen. Dergelijke wijze van regelgeving kan leiden tot moeilijkheden bij de toepassing van de nieuwe reglementering, en dus tot rechtsonzekerheid. Het procédé van de verwijzing kan, met voldoende waarborgen voor de rechtszekerheid, maar aangewend worden wanneer een elders vastgestelde tekst zonder moeilijkheid van leesbaarheid en toepasbaarheid in de verwijzende tekst kan worden geïnte-

greerd (1), hetgeen de Raad van State binnen het korte tijdsbestek dat hem is toegemeten niet heeft kunnen onderzoeken.

Het zou in elk geval aanbeveling verdienen in het ontwerp op meer precieze wijze aan te geven hoe de bepalingen van de in artikel 1, § 2, van het ontwerp vermelde koninklijke besluiten zich verhouden tot de (nieuwe) autonome regeling vervat in hoofdstuk II van het ontwerp.

Artikel 10.

De stellers van het ontwerp dienen erover te waken dat de redactie van het tweede lid van artikel 36bis van het koninklijk besluit van 21 december 1967 wordt aangepast aan de nieuwe indeling van het artikel, dat voortaan drie leden zal omvatten. De woorden "het vorig lid" moeten worden vervangen door "de vorige leden", aangezien die bepaling - volgens de uitleg verschaft door de gemachtigde van de regering - toepassing dient te vinden zowel t.a.v. het eerste lid als t.a.v. het in te voegen lid.

---

(1) Zie daaromtrent H. Coremans en M. Van Damme, Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, die Keure, 1994, nr. 171.

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 (1), cette motivation est la suivante :

> "De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit enerzijds dat het onontbeerlijk is voor de toepassing van het koninklijk besluit van 23 december 1996 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, dat in werking treedt op 1 juli 1997, dat de toepassingsmodaliteiten inzake de maatregelen met betrekking tot de opening van het recht en de berekening van het pensioen, dringend worden bekendgemaakt en anderzijds dat de Rijksdienst voor pensioenen de nodige schikkingen moet kunnen treffen om in de uitvoering ervan te voorzien en de gepensioneerden tijdig in kennis te stellen van hun recht.".

*

* *

---

(1) Par lettre du 13 mars 1997, le Ministre des Pensions a demandé au Conseil d'Etat de remplacer par une motivation plus circonstanciée la motivation de l'urgence, prescrite par l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, telle qu'elle figure dans la demande d'avis.

Selon 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. A cet égard, il est recommandé de remplacer les sixième, septième et huitième alinéas du préambule par les alinéas suivants :

"Vu l'urgence, motivée par la circonstance que ... (reproduire littéralement la motivation figurant dans la demande d'avis (1));

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 18 mars 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

*
* *

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".

---

(1) A savoir la motivation présentée dans la lettre ministérielle du 13 mars 1997.

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

Préambule

1. Le projet tient son fondement légal, d'une part, des articles 4, § 2, alinéa 3 (1), 6, § 2 (2), 7, § 7, alinéa 2 (3), 8, § 7, 1° et 3° à 5° (4) de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 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 (chapitre II du projet) et, d'autre part, de l'article 8 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (chapitre III du projet).

Il conviendrait donc, au deuxième alinéa du préambule, de viser les dispositions précitées de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 qui autorisent le Roi à fixer les dispositions du projet, au lieu des dispositions faisant l'objet de la règle d'exécution.

---

(1) Article 2 du projet.

(2) Article 3 du projet.

(3) Article 4 du projet.

(4) Article 5 du projet.

Il y aurait lieu, en outre - en ce qui concerne l'article 8, § 7, 1°, de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 - de viser également l'arrêté modificatif, qui doit encore être pris, sur lequel le Conseil d'Etat a émis l'avis L. 26.165/1.

2. Dans un troisième alinéa (nouveau) du préambule, il conviendrait en outre de faire mention de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés, dès lors que cet arrêté est modifié par le chapitre III du projet.

Article 1er

Le paragraphe 2 de cet article dispose qu'un nombre d'arrêtés royaux, contenant des règles spécifiques, restent applicables pour autant que les dispositions de l'arrêté en projet n'y dérogent pas. Pareille manière de réglementer peut donner lieu à des difficultés d'application des règles nouvelles et partant engendrer l'insécurité juridique. Il ne peut être recouru au procédé de la référence, avec des garanties suffisantes pour la sécurité juridique, que si un texte fixé par une autre norme peut s'intégrer, sans difficulté de lisibilité et d'applicabilité, dans le texte

contenant la référence (1), ce que le Conseil d'Etat n'a pu vérifier dans le bref délai qui lui est imparti.

Il est recommandable, en tout état de cause, d'indiquer de manière plus précise dans le projet quelle est la relation entre les dispositions des arrêtés royaux mentionnés à l'article 1er, § 2, du projet et les (nouvelles) règles autonomes contenues au chapitre II du projet.

Article 10

Il appartient aux auteurs du projet de veiller à adapter la rédaction de l'alinéa 2 de l'article 36bis de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 à la nouvelle subdivision de l'article, qui comprendra désormais trois alinéas. Il conviendrait de remplacer les mots "de l'alinéa précédent" par les mots "des alinéas précédents", dès lors que, selon les précisions fournies par le délégué du gouvernement, cette disposition devra s'appliquer tant à l'égard de l'alinéa 1er qu'à l'égard de l'alinéa à insérer.

---

(1) Voir à ce sujet H. Coremans et M. Van Damme, Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, die Keure, 1994, n° 171.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

La chambre était composée de

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 Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

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

A. BECKERS J. DE BRABANDERE