

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 2 april 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 artikel 68, § 2, derde lid, van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen", heeft op 8 april 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 2 avril 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 68, § 2, alinéa 3, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales", a donné le 8 avril 1997 l'avis suivant :

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

In het voorliggend geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"door het feit dat (het ontworpen) besluit in werking treedt op 1 juli 1997 en dat de administraties over voldoende tijd moeten kunnen beschikken om de effectieve uitvoering van dit besluit te kunnen verwezenlijken".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, vervangen bij het koninklijk besluit van

.../...

16 december 1996 (1), bevat een regeling i.v.m. de maandelijkse afhouding ("solidariteitsafhouding") op de wettelijke pensioenen. Voor de berekening van het bedrag van die afhouding wordt rekening gehouden met o.m. het geheel van de pensioenen en andere voordelen. Zijn pensioenen of andere voordelen in de vorm van een kapitaal betaald, dan wordt terzake uitgegaan van fictieve renten.

Luidens artikel 68, § 2, derde lid, geschiedt de omzetting van een kapitaal in een fictieve rente aan de hand van een coëfficiënt "die, volgens de van kracht zijnde barema's inzake de omzetting in kapitaal van arbeidsongevallenrenten in de overheidssector, overeenstemt met de leeftijd van de begunstigde op de dag van de betaling van het kapitaal". De Koning wordt evenwel gemachtigd om "op basis van de meest recente mortaliteitstabellen" andere omzettingsbarema's vast te stellen.

(1) Het koninklijk besluit van 16 december 1996 tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, met 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, maakt het voorwerp uit van een annulatieberoep bij de Raad van State, afdeling administratie (zaak G/A. 73.358/III). In de bekrachtiging van dat besluit wordt voorzien bij artikel 11, 2°, van het ontwerp van bekrachtigingswet dat thans onderzocht wordt door de Kamer van volksvertegenwoordigers (Parl. St., Kamer, 1996-97, nr. 925-1).

Het ontwerp strekt ertoe gebruik te maken van de laatstgenoemde mogelijkheid. Volgens de gemachtigde van de regering zijn de ontworpen omzettingscoëfficiënten gebaseerd op de sterftetafels bedoeld in bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 17 december 1992 betreffende de levensverzekeringsactiviteit.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Indien, zoals in het voorliggende geval, de adviesaanvragende overheid zich beroept op artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet het spoedeisend karakter in de adviesaanvraag gemotiveerd worden, en moet die motivering overgenomen worden in de aanhef van de verordening. Die motivering zal naderhand op haar deugdelijkheid getoetst kunnen worden, zowel door de Raad van State, afdeling administratie, als door de hoven en rechtbanken.

Te dezen wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door het enkele feit "dat (het ontworpen) besluit in werking treedt op 1 juli 1997 en dat de administraties over voldoende tijd moeten kunnen beschikken om de effectieve uitvoering van dit besluit te kunnen verwezenlijken". Er wordt niet uitgelegd waarom het besluit op 1 juli 1997 in werking moet treden; evenmin wordt duidelijk gemaakt waarom de voorbereiding van de uitvoering van het besluit aan een normale raadpleging van de Raad van State, afdeling wetgeving, in de weg staat.

.../...

Bij gebreke van een voldoende inzicht in de gegevens die ter verantwoording van de vraag om spoedbehandeling worden aangevoerd, is het de afdeling wetgeving niet mogelijk zich uit te spreken over het afdoende karakter van de aangehaalde motivering. Zij dient op dit punt dan ook een voorbehoud te maken ten aanzien van de wettigheid van het ontworpen besluit.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft betrekking op een afhouding op de wettelijke pensioenen. De ontworpen regeling zal aldus concrete gevolgen hebben voor de uitbetaling van het definitieve pensioenbedrag aan de betrokken begunstigden. Het ontwerp lijkt mitsdien beschouwd te moeten worden als strekkende "tot wijziging van de ... reglementering in verband met het pensioen van de werknemers", in de zin van artikel 54, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers. Met toepassing van die wetskrachtige bepaling lijkt het ontwerp aldus in beginsel voor advies voorgelegd te moeten worden aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor pensioenen (1).

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat ontwerpen slechts aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor pensioenen voorgelegd moeten

(1) Zie in dezelfde zin, i.v.m. het ontwerp dat geleid heeft tot het voornoemde koninklijk besluit van 16 december 1996, het advies L. 25.743/1 van 14 november 1996, B.S., 24 december 1996, (32.011), 32.012.

worden, indien zij de wetgeving of de reglementering in verband met het pensioen of betreffende het personeelskader en de structuur van de instelling wijzigen. Het aanpassen van de berekening van de solidariteitsinhouding, "die op zich enkel een algemene inhouding op pensioenen is en geenszins een wijziging van de pensioenwetgeving inhoudt", zou daarentegen niet voor advies voorgelegd moeten worden (1).

De Raad van State is niet overtuigd van de juistheid van die zienswijze, die uitgaat van een zeer formele interpretatie van het begrip "wetgeving of reglementering in verband met het pensioen van de werknemers". De Raad kan dan ook niet anders dan eveneens op dit punt een voorbehoud te maken ten aanzien van de wettigheid van het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Binnen het kader van een dringend advies zijn bij de tekst van het ontwerp geen verdere opmerkingen te maken.

(1) Zie in dezelfde zin, i.v.m. het in de vorige noot genoemde ontwerp, het verslag aan de Koning bij het genoemde koninklijk besluit van 16 december 1996, B.S., 24 december 1996, (32.008), 32.009.

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

En l'espèce, le caractère urgent est motivé

"par le fait que (l')arrêté (en projet) entre en vigueur le 1er juillet 1997 et que les administrations doivent pouvoir disposer de suffisamment de temps pour réaliser sa mise en oeuvre effective".

*

* *

Vu le bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

PORTEE DU PROJET

L'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, remplacé par l'arrêté royal du

.../...

16 décembre 1996 (1), comprend des dispositions concernant la retenue mensuelle ("retenue de solidarité") sur les pensions légales. Pour le calcul du montant de cette retenue, il est tenu compte, notamment, de l'ensemble des pensions et des autres avantages. Si des pensions ou autres avantages sont payés sous la forme d'un capital, des rentes fictives sont prises en compte.

Aux termes de l'article 68, § 2, alinéa 3, la conversion d'un capital en une rente fictive s'opère au moyen d'un coefficient qui, "dans les barèmes en vigueur en matière de conversion en capital de rentes d'accidents du travail dans le secteur public, correspond à l'âge du bénéficiaire au jour du paiement du capital". Le Roi est toutefois habilité à établir d'autres barèmes de conversion "sur la base des tables de mortalité les plus récentes".

Le projet a recours à cette dernière possibilité. Selon le délégué du gouvernement, les coefficients de conversion en projet sont basés sur les tables de mortalité

(1) L'arrêté royal du 16 décembre 1996 modifiant la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, en application des articles 15, 6^o et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et des articles 2, § 1er et 3, § 1er, 4^o 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, fait l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat, section d'administration (affaire G/A. 73.358/III). L'article 11, 2^o, du projet de loi de confirmation actuellement examiné par la Chambre des représentants prévoit la confirmation de cet arrêté (Doc. parl., Chambre, 1996-97, n^o 925-1).

visées à l'annexe 1 de l'arrêté royal du 17 décembre 1992 relatif à l'activité d'assurance sur la vie.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Si, comme en l'espèce, l'autorité dont émane la demande d'avis invoque l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le caractère urgent doit être motivé dans la demande d'avis et cette motivation doit être reproduite dans le préambule du règlement. L'adéquation de cette motivation pourra être ensuite contrôlée tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

En l'espèce, l'urgence est motivée par le simple "fait que (l')arrêté (en projet) entre en vigueur le 1er juillet 1997 et que les administrations doivent pouvoir disposer de suffisamment de temps pour réaliser sa mise en oeuvre effective". Il n'est pas expliqué pourquoi l'arrêté doit entrer en vigueur le 1er juillet 1997; le projet ne fait pas davantage apparaître clairement pourquoi la préparation de la mise en oeuvre de l'arrêté fait obstacle à une consultation normale du Conseil d'Etat, section de législation.

Faute d'une connaissance suffisante des éléments invoqués pour justifier la demande d'examen d'urgence, la section de législation n'est pas en état de se prononcer sur le caractère adéquat de la motivation évoquée. Elle doit

.../...

dès lors émettre des réserves sur ce point à l'égard de la légalité de l'arrêté en projet.

2. Le projet soumis pour avis concerne une retenue sur les pensions légales. Les dispositions en projet auront donc des effets concrets pour le paiement du montant définitif de la pension aux bénéficiaires concernés. Le projet semble dès lors devoir être considéré comme tendant à "modifier la ... réglementation en matière de pension des travailleurs salariés", au sens de l'article 54, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés. En application de cette disposition ayant force de loi, le projet semble donc en principe devoir être soumis pour avis au comité de gestion de l'Office national des pensions (1).

Interrogé sur ce point, le délégué du gouvernement a déclaré que les projets ne sont soumis au comité de gestion de l'Office national des pensions que s'ils modifient la législation ou la réglementation en matière de pension ou concernant le cadre du personnel et la structure de l'organisme. L'adaptation du calcul de la retenue de solidarité qui ne constitue en soi qu'une retenue générale sur les pensions et n'implique nullement une modification de

(1) Voir dans le même sens, concernant le projet qui a donné lieu à l'arrêté royal du 16 décembre 1996 précité, l'avis L. 25.743/1 du 14 novembre 1996, M.B., 24 décembre 1996, (32.011), 32.012.

la législation en matière de pension, ne devrait par contre pas être soumise pour avis (1).

Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu de la justesse de cette conception qui procède d'une interprétation très formelle de la notion de "législation ou (...) réglementation en matière de pension des travailleurs salariés". Il ne peut dès lors qu'émettre également des réserves sur ce point en ce qui concerne la légalité de l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Dans le cadre d'un avis urgent, le texte du projet n'appelle pas d'autres observations.

(1) Voir dans le même sens, concernant le projet évoqué dans la note précédente, le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 16 décembre 1996 précité, M.B., 24 décembre 1996, (32.008), 32.009.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

de Heer A. ALEN,
Monsieur
Mevrouw Y. MERCHIEERS,
Madame

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER