

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 3 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 instelling van een 'Infodienst Pensioenen', met toepassing van artikel 15, 5°, 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 8 april 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 3 avril 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "instaurant un 'Service Info-Pensions', en application de l'article 15, 5°, 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 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.

Te dezen wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"door het feit dat onmiddellijk dient te worden overgegaan tot het sluiten van het in (het ontworpen) besluit bedoelde samenwerkingsakkoord tussen de Rijksdienst voor pensioenen, het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen en de Administratie der Pensioenen teneinde de 'Infodienst Pensioenen' zo spoedig mogelijk operationeel te maken gezien de inwerkingtreding (van de) hervorming van het pensioenstelsel voor de werknemers en (dat) voor de zelfstandigen op 1 juli 1997".

*

* *

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

Luidens het verslag aan de Koning sloten de verschillende bevoegde ministers op 3 juni 1994 een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende pensioenadministraties tot oprichting van een gemeenschappelijke info-dienst. Die dienst had als opdracht het ramen van de pensioenen voor de toekomstige gepensioneerden die hiertoe een specifieke aanvraag indienden.

Uit het verslag aan de Koning blijkt voorts dat de aldus opgezette structuur een onvoldoende basis biedt "om bijvoorbeeld op adequate wijze de cumulatieregels voor gemengde loopbanen of niet-gelijkaardige pensioenen toe te passen of te vermelden".

Artikel 15, 5°, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels machtigt de Koning om een wettelijk kader te geven aan de Infodienst Pensioenen. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe van die mogelijkheid gebruik te maken.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de Rijksdienst voor pensioenen, de Administratie der pensioenen en het Rijksinstituut voor sociale verzekeringen der zelfstandigen een samenwerkingsakkoord moeten sluiten, "teneinde de toekomstig-gepensioneerden een globaal overzicht van de reeds opgebouwde en in opbouw zijnde pensioenrechten te kunnen geven". Die dienstverlening gebeurt onder de benaming "Infodienst Pensioenen". Met het oog op het uitvoeren van hun opdracht, zijn de pensioenadministraties gemachtigd om de nodige sociale gegevens uit te wisselen.

.../...

Artikel 2 bepaalt dat de Infodienst Pensioenen een raming geeft van het rustpensioen en van de andere pensioenrechten. De raming gebeurt op basis van de regels die op het ogenblik van de aanvraag van kracht zijn.

Volgens artikel 3 zijn aanvragen met betrekking tot rustpensioenen slechts ontvankelijk indien ze worden ingediend in de loop van vijf jaar voorafgaand aan de datum waarop het recht op rustpensioen of vervroegd pensioen kan ontstaan.

Ten slotte bepaalt artikel 4 dat ieder jaar een evaluatieverslag wordt voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

De ontworpen regeling bestaat erin dat voorzien wordt in de invoering van een bepaalde dienstverlening, onder de benaming "Infodienst Pensioenen", welke nader geconcretiseerd moet worden in een samenwerkingsakkoord, te sluiten door de drie betrokken pensioenadministraties. Het ontwerp zelf regelt een aantal aspecten van die dienstverlening, meer bepaald de inhoud ervan en de vereisten waaraan aanvragen van belanghebbenden moeten voldoen. De niet in het ontwerp geregelde aspecten dienen blijkbaar het voorwerp uit te maken van het samenwerkingsakkoord. Dat samenwerkingsakkoord dient ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de Minister die de pensioenen onder zijn bevoegdheid heeft.

.../...

Die constructie strookt niet met de beginselen inzake het vaststellen van dwingende, normatieve regels.

Volgens die beginselen zou het ontworpen besluit zelf alles moeten regelen wat verband houdt met de betrekkingen tussen de "Infodienst Pensioenen" en derden-belanghebbenden. Voor zover in een "samenwerkingsakkoord" tussen administraties wordt voorzien - hetgeen een ongebruikelijke rechtsfiguur is, waarvan de juridische draagwijdte onduidelijk is -, zou dat akkoord enkel betrekking mogen hebben op hetgeen verband houdt met de verhoudingen tussen die diensten onderling. Aan administraties die een eigen rechtspersoonlijkheid hebben (1) mag immers, volgens de hiervóór genoemde beginselen, geen verordenende bevoegdheid worden toegekend. Hieruit volgt dat zulke administraties ook niet gemachtigd mogen worden om door middel van een samenwerkingsakkoord regels vast te stellen die voor derden bindend zouden zijn.

Weliswaar wordt te dezen voorzien in de goedkeuring van het samenwerkingsakkoord door de Minister die de pensioenen onder zijn bevoegdheid heeft. De betrokkenheid van die Minister kan echter slechts in beperkte mate een reden zijn om af te wijken van de hiervóór in herinnering gebrachte beginselen. In zoverre aan een minister een verordenende bevoegdheid kan worden opgedragen, dient die immers beperkt te blijven tot detailregelingen, en dient die bevoegdheid bovendien nauwkeurig omschreven te worden.

(1) Dit is te dezen het geval met de Rijksdienst voor pensioenen en het Rijksinstituut voor sociale verzekeringen der zelfstandigen.

Enkel onder diezelfde voorwaarden zou aangenomen kunnen worden dat de betrokken administraties, onder voorbehoud van goedkeuring door de Minister, bepaalde aspecten van de ontworpen dienstverlening mogen regelen, met gevolgen ten aanzien van derden.

Rekening houdend met het voorgaande, dient het ontwerp aangevuld te worden met een aantal bepalingen die thans het voorwerp blijken uit te maken van het genoemde samenwerkingsakkoord van 3 juni 1994, althans indien het de bedoeling is dat de desbetreffende kwesties geregeld blijven. Zonder volledigheid na te streven, kan in dit verband melding gemaakt worden van bepalingen in verband met de termijn waarbinnen de gevraagde informatie verstrekt wordt (1), in verband met de juridische draagwijdte van de verstrekte raming (2), en in verband met het al dan niet kosteloos karakter van de dienstverlening (3).

-
- (1) Het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de info-dienst de informatie verstrekt binnen een "redelijke termijn" (punt 2.1, vierde lid).
- (2) Het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de verstrekte informatie niet de waarde heeft van een kennisgeving van een beslissing over het pensioenrecht, en dat de verstrekte raming uitsluitend van informatieve aard is (punt 2.1, vijfde lid).
- (3) Het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de dienstverlening in principe gratis is, doch dat de Minister in door hem te bepalen gevallen een kostendekkende vergoeding kan opleggen (punt 2.1, zesde lid).

.../...

Indien de techniek van het samenwerkingsakkoord behouden blijft, zou in elk geval gezorgd moeten worden voor de bekendmaking van zulk akkoord, als bijlage bij het besluit waarbij het door de Minister wordt goedgekeurd.

De hiernavolgende opmerkingen worden gegeven onder voorbehoud van aanpassing van het ontwerp in de hiervóór beschreven zin.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid biedt geen rechtsgrond voor het voorliggende ontwerp, en wordt er ook niet door gewijzigd.

Het tweede lid van de aanhef moet bijgevolg weggelaten worden.

2. In het zesde lid vervange men de datum van "18 maart 1997" door die van het voorliggende advies.

3. Volgens het laatste lid van de aanhef wordt het ontwerp voorgedragen door de Minister van Pensioenen.

.../...

Overeenkomstig de notificatie van de beslissing van de Ministerraad van 28 maart 1997 moet het ontwerp mede-ondertekend worden door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen. Die Minister dient dan ook het ontwerp mede voor te dragen.

Overigens vraagt de Raad van State zich af of ook de Minister van Financiën niet bij de voordracht en de uitvoering van het ontwerp betrokken moet worden. Die Minister is immers mede bevoegd voor de Administratie der pensioenen.

Artikel 1

1. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat de "pensioenadministraties" bedoeld in het derde lid, enkel die zijn welke uitdrukkelijk vermeld zijn in het eerste lid, en niet de andere instellingen tot welke het samenwerkingsakkoord eventueel kan worden uitgebreid. Duidelijkheids-halve zou die precisering in de tekst tot uiting moeten komen.

2. Volgens het vierde lid wordt het samenwerkingsakkoord goedgekeurd door de Minister die de pensioenen onder zijn bevoegdheid heeft.

De vraag rijst of niet alle Ministers die bij de werking van de drie grote pensioenadministraties betrokken zijn, het samenwerkingsakkoord moeten goedkeuren.

.../...

Artikel 2

1. Volgens het eerste lid, 2°, gelden voor de raming van de andere pensioenrechten dan het rustpensioen "de in het samenwerkingsakkoord bepaalde voorwaarden en modaliteiten". Mede gelet op hetgeen in de algemene opmerking is uiteengezet, dient hier, zoals in het eerste lid, 1°, te worden verwezen naar de voorwaarden en modaliteiten die in het ontworpen besluit zelf bepaald worden.

2. De Nederlandse en de Franse tekst van het tweede lid stemmen niet overeen : in de Nederlandse tekst komen de woorden "in voorkomend geval voor", terwijl er daarvoor geen tegenhanger is in de Franse tekst.

Het is overigens niet duidelijk wat met de aangehaalde woorden bedoeld is.

3. In het vierde lid dient de verwijzing naar het advies en de beraadslagingen van het Toezichtscomité van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid te worden weggelaten. Het is voldoende te bepalen dat de aanvraag enkel door de betrokkene zelf kan worden ingediend.

.../...

Artikel 5

De Nederlandse tekst van deze bepaling dient als volgt te worden gesteld : "Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.".

Artikel 6

De Ministers die het ontwerp mede voordragen (zie opmerking 3 bij de aanhef) dienen ook met de uitvoering ervan belast te worden.

Die Ministers dienen het ontwerp voorts ook mede te ondertekenen.

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 qu'il y a lieu de procéder incessamment à la conclusion du protocole de coopération visé par (l')arrêté (en projet), entre l'Office national des pensions, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants et l'Administration des pensions, afin de rendre opérationnel le plus vite possible le 'Service Info-pension' compte tenu de l'entrée en vigueur le 1er juillet 1997 de la réforme du régime de pensions des travailleurs salariés et celui des travailleurs indépendants".

*

* *

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

Aux termes du rapport au Roi, les différents ministres compétents ont conclu le 3 juin 1994 un protocole de coopération entre les différentes administrations de pension en vue de la création d'un service d'information commun. Ce service avait pour mission d'évaluer les pensions des futurs retraités qui introduisaient une demande spécifique à cet effet.

Il appert en outre du rapport au Roi que la structure ainsi élaborée n'offre pas de base suffisante "par exemple pour l'application et la communication des règles de cumul en cas de carrières mixtes ou de pensions distinctes".

L'article 15, 5°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions autorise le Roi à donner un cadre légal au Service Info-Pensions. Le projet soumis pour avis vise à faire usage de cette possibilité.

L'article 1er du projet dispose que l'Office national des pensions, l'Administration des pensions et l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants doivent conclure un protocole de coopération "afin de pouvoir fournir aux futurs pensionnés, un aperçu global des droits à pension déjà établis ou futurs". Ce service est rendu sous la dénomination "Service Info-Pensions". En vue de la réalisation de leur mission, les administrations de pension sont autorisées à échanger les données sociales nécessaires.

.../...

L'article 2 dispose que le Service Info-Pensions fournit une évaluation de la pension de retraite et des autres droits à la pension. L'évaluation est établie sur la base des règles qui, au moment de la demande, sont en vigueur.

Selon l'article 3, les demandes relatives à des pensions de retraite ne sont recevables que si elles sont introduites dans le délai de 5 ans préalable à la date à laquelle le droit à la pension de retraite ou à la pension anticipée est ouvert.

Enfin, l'article 4 dispose qu'un rapport d'évaluation sera présenté chaque année.

OBSERVATION GENERALE

La réglementation en projet consiste à prévoir l'instauration d'un service déterminé, sous la dénomination "Service Info-Pensions", lequel doit être concrétisé plus avant dans un protocole de coopération conclu entre les trois administrations de pension concernées. Le projet même règle certains aspects de ce service, et plus particulièrement sa teneur et les conditions auxquelles doivent répondre les demandes des intéressés. Les aspects non réglés dans le projet doivent manifestement faire l'objet du protocole de coopération. Ce protocole doit être soumis à l'approbation du Ministre qui a les pensions dans ses attributions.

.../...

Cette construction n'est pas conforme aux principes relatifs à l'établissement de règles normatives contraignantes.

Selon ces principes, l'arrêté en projet devrait régler lui-même tout ce qui se rapporte aux relations entre le "Service Info-Pensions" et des tiers intéressés. Dans la mesure où un "protocole de coopération" est prévu entre des administrations - ce qui constitue une construction juridique inhabituelle dont la portée juridique est imprécise -, ce protocole ne pourrait concerner que ce qui a trait aux relations mutuelles entre ces services. En effet, selon les principes énoncés ci-dessus, aucun pouvoir réglementaire ne peut être attribué à des administrations ayant une personnalité juridique propre (1). Il en résulte que pareilles administrations ne peuvent pas non plus être habilitées à établir, au moyen d'un protocole de coopération, des normes qui seraient obligatoires pour des tiers.

Certes, l'approbation du protocole de coopération par le Ministre qui a les pensions dans ses attributions est prévue en l'espèce. Toutefois, l'association de ce Ministre ne peut justifier que dans une certaine mesure la dérogation aux principes rappelés ci-dessus. En tant qu'un pouvoir réglementaire peut être conféré à un ministre, ce pouvoir doit en effet rester limité aux points de détail et doit en outre être défini avec précision. Ce n'est que sous ces

(1) Tel est en l'espèce le cas de l'Office national des pensions et de l'Institut national d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants.

mêmes conditions qu'il pourrait être admis que les administrations concernées puissent régler, sous réserve de l'approbation par le Ministre, certains aspects du service en projet, ayant des effets à l'égard de tiers.

Compte tenu de ce qui précède, le projet doit être complété par certaines dispositions faisant l'objet, à l'heure actuelle, du protocole de coopération du 3 juin 1994 évoqué, du moins si l'intention est que les questions concernées restent réglées. Sans vouloir être complet, on peut mentionner, à cet égard, les dispositions relatives au délai dans lequel les informations demandées sont fournies (1), à la portée juridique de l'évaluation donnée (2) et au caractère gratuit ou non du service (3).

Si la technique du protocole de coopération demeure maintenue, il faudrait en tout cas veiller à la publication de pareil protocole, en annexe à l'arrêté par lequel le Ministre l'approuve.

-
- (1) Le protocole de coopération dispose que le service d'information fournit les informations dans un "délai raisonnable" (point 2.1, alinéa 4).
- (2) Le protocole de coopération dispose que les informations fournies n'ont pas la valeur d'une notification de décision sur le droit à la pension et que l'évaluation donnée est de nature exclusivement informative (point 2.1, alinéa 5).
- (3) Le protocole de coopération dispose que le service est en principe gratuit, mais que le Ministre peut exiger une indemnité couvrant les frais dans des cas qu'il détermine (point 2.1, alinéa 6).

.../...

Les observations suivantes sont faites sous réserve de l'adaptation du projet dans le sens évoqué ci-dessus.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. La loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale ne procure aucun fondement légal au présent projet et n'est pas davantage modifiée par ce dernier.

Le deuxième alinéa du préambule doit par conséquent être omis.

2. Au sixième alinéa, il convient de remplacer la date du "18 mars 1997" par celle du présent avis.

3. Selon le dernier alinéa du préambule, le projet est proposé par le Ministre des Pensions.

Conformément à la notification de la décision du Conseil des ministres du 28 mars 1997, le projet doit être contresigné par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises. Ce Ministre doit dès lors également proposer le projet.

Le Conseil d'Etat se pose au demeurant la question de savoir si le Ministre des Finances ne doit pas être également associé à la proposition et à l'exécution du

.../...

projet. Ce Ministre est en effet également compétent pour l'Administration des pensions.

Article 1er

1. Le délégué du gouvernement a déclaré que les "administrations de pension" visées à l'alinéa 3, sont uniquement celles qui sont expressément mentionnées à l'alinéa 1er et non les autres organismes auxquels le protocole de coopération peut éventuellement être étendu. Par souci de clarté, cette précision devrait être exprimée dans le texte.

2. Selon l'alinéa 4, le protocole de coopération est approuvé par le Ministre qui a les pensions dans ses attributions.

La question se pose de savoir si tous les Ministres qui sont associés au fonctionnement des trois grandes administrations de pension ne doivent pas approuver le protocole de coopération.

Article 2

1. Selon l'alinéa 1er, 2°, il convient d'appliquer pour l'évaluation des droits à la pension autres que la pension de retraite "les conditions et modalités prévues par le protocole de coopération". Vu notamment ce qui a été exposé dans l'observation générale, il y a lieu de faire référence ici, comme à l'alinéa 1er, 1°, aux conditions et modalités qui sont prévues par l'arrêté en projet même.

.../...

2. Les textes français et néerlandais de l'alinéa 2 ne correspondent pas : dans le texte néerlandais, figurent les mots "in voorkomend geval" alors qu'ils n'ont pas d'équivalent dans le texte français.

Il n'apparaît du reste pas clairement ce qu'il faut entendre par ces mots.

3. A l'alinéa 4, la référence à l'avis et aux délibérations du Comité de surveillance de la Banque-carrefour de la sécurité sociale doit être omise. Il est suffisant de disposer que la demande ne peut être introduite que par le seul intéressé.

Article 5

Le texte néerlandais de cette disposition devrait être rédigé ainsi qu'il suit : "Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.".

Article 6

Les Ministres qui sont associés à la proposition du projet (voir l'observation 3 relative au préambule) doivent également être chargés de son exécution.

Ces Ministres, en outre, doivent également contre-signer le projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer
Monsieur
Mevrouw
Madame

A. ALLEN,

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

Y. MERCHIEERS,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

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 de H. L. VERMEIRE, adjunct-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 M. L. VERMEIRE, auditeur adjoint. 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.