

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 13 juni 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 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 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 13 juin 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant 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 juin 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 opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd :

"... door de omstandigheid 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 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.".

*

* *

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.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, zijn van uiteenlopende aard en putten een rechtsgrond uit :

- artikel 3, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers - hierna "het koninklijk besluit nr. 50" genoemd -, luidens welke bepaling de Koning volgens de door Hem bepaalde modaliteiten het genot van de bij dat besluit ingevoerde regeling kan uitbreiden tot andere personen dan die beoogd in artikel 1 van hetzelfde besluit, alsook tot hun langstlevende echtgenoot. De artikelen 1, 2, 10 en 11, van het ontwerp, kunnen worden geacht een voldoende rechtsgrond te putten uit het voornoemde artikel 3, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit nr. 50;
- artikel 3, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit nr. 50. Deze bepaling verleent aan de Koning de bevoegdheid om, ingeval van verwezenlijkte of nog te verwezenlijken uitbreiding van de regeling inzake sociale zekerheid voor werknemers tot nieuwe categorieën van

.../...

personen, te bepalen in welke mate en onder welke voorwaarden die personen de bij het koninklijk besluit nr. 50 ingestelde regeling kunnen genieten voor periodes voorafgaand aan hun onderwerping. Artikel 5 van het ontwerp put een rechtsgrond uit artikel 3, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit nr. 50;

- artikel 3, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit nr. 50, naar luid waarvan de Koning bepaalt onder welke voorwaarden de werknemer of diens langstlevende echtgenoot de gelijkstelling met periodes van tewerkstelling kan bekomen voor de periodes tijdens welke hij, van de eerste januari van het jaar af waarin hij de leeftijd van twintig jaar bereikt, studies heeft gedaan. De Koning kan blijkens dezelfde bepaling vaststellen welke activiteiten van educatieve of vormende aard als studies worden beschouwd en onder welke voorwaarden en overeenkomstig welke regelen de betaalde bijdragen eventueel kunnen worden terugbetaald. Artikel 3 van het ontwerp put een rechtsgrond uit die bepaling;
- artikel 8 van het koninklijk besluit nr. 50, dat stelt dat de Koning bepaalt welke periodes gelijkgesteld worden met arbeidsperiodes en dat Hij tevens de fictieve lonen voor deze periodes, evenals de forfaitaire lonen die in de plaats moeten worden gesteld van de werkelijke lonen dient vast te stellen in de door Hem te bepalen gevallen. De artikelen 4, 6, 7 en 8 van het ontwerp, kunnen worden geacht uit die bepaling een rechtsgrond te putten;

.../...

- artikel 20 van het koninklijk besluit nr. 50, waarin onder meer wordt bepaald dat het overlevingspensioen niet kan worden samengevoegd met een rustpensioen of met enig ander als rustpensioen geldend voordeel "tenzij ten belope van het door de Koning bepaald bedrag" en waarin de Koning ermee wordt belast te bepalen in hoeverre het overlevingspensioen kan worden verminderd wanneer de langstlevende echtgenoot een overlevingspensioen of enig ander als dusdanig geldend voordeel geniet krachtens een regeling inzake rust- en overlevingspensioenen van een vreemd land of krachtens een regeling toepasselijk op het personeel van een volkenrechtelijke instelling. Uit deze bepaling put artikel 9 van het ontwerp een rechtsgrond.

In zover bovendien artikel 10 van het ontwerp betrekking heeft op, enerzijds, het ambtshalve onderzoek van het rustpensioen, bedoeld in artikel 2, § 3, 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, anderzijds, de loopbaanvoorwaarde waarvan in artikel 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 23 december 1996, wordt gewaagd, moet die bepaling worden geacht om ook uit die artikelen van het laatstgenoemde besluit een rechtsgrond te putten.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat omtrent de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, kan het eerste lid van de aanhef als volgt worden gepreciseerd :

"..., inzonderheid op de artikelen 3, eerste lid, 2°, gewijzigd bij de wet van 15 mei 1984, 3, eerste lid, 3°, vervangen bij de wet van 5 juni 1970, 3, eerste lid, 4°, vervangen bij de wet van 5 juni 1970 en gewijzigd bij de wet van 15 mei 1984, 8 en 20, gewijzigd bij de wet van 15 mei 1984;".

2. In het tweede lid van de aanhef wordt, benevens naar de artikelen 2 en 4, van het koninklijk besluit van 23 december 1996, ook verwezen naar artikel 12 van dat besluit, dat weliswaar een nauwkeurige regeling bevat omtrent de toe te passen herwaarderingscoëfficiënt, doch waarin de Koning zichzelf niet belast met het vaststellen van nadere uitvoeringsregels. Laatstgenoemde bepaling lijkt derhalve geen rechtsgrond te bieden voor de ontworpen regeling, zodat de vermelding ervan in het tweede lid van de aanhef achterwege kan worden gelaten.

3. Daar het ontwerp ertoe strekt diverse artikelen van het voormelde koninklijk besluit van 21 december 1967 te wijzigen, dient - zoals vanuit legistiek oogpunt gebruikelijk is - in de aanhef een nieuw lid te worden toegevoegd

.../...

na het tweede lid. In dat lid moet dan worden verwezen naar de te wijzigen artikelen van het koninklijk besluit van 21 december 1967, met vermelding van de besluiten welke die artikelen in het verleden reeds hebben vervangen of gewijzigd.

Artikel 1

In dit artikel en in de daarop volgende artikelen van het ontwerp zal telkens melding moeten worden gemaakt van de besluiten welke in het verleden reeds wijzigingen hebben aangebracht aan de op te heffen of te wijzigen artikelen van het koninklijk besluit van 21 december 1967, mits die wijzigingen nog van kracht zijn.

Artikel 5

Dit artikel strekt ertoe "artikel 32bis, § 1, eerste lid, 3°" van het koninklijk besluit van 21 december 1967 door een nieuwe bepaling te vervangen. Artikel 32bis, § 1, van het voornoemde besluit, is evenwel op dergelijke wijze in diverse leden onderverdeeld, dat onzekerheid kan ontstaan omtrent de precieze bepalingen van artikel 32bis, § 1, welke met het voorliggende ontwerp worden vervangen. Met name kan de vraag rijzen of het niet de bedoeling is geweest de vervanging te betrekken op nog andere leden van artikel 32bis, § 1, dan het eerste. Het spreekt voor zich dat iedere mogelijke onduidelijkheid welke terzake zou kunnen ontstaan dient te worden vermeden en dat de stellers

.../...

van het ontwerp op dat punt zullen moeten nagaan of de technische wijzigingen welke in het koninklijk besluit van 21 december 1967 worden aangebracht wel degelijk in overeenstemming zijn met hun precieze bedoelingen.

Daarbij dienen zij er zich rekenschap van te geven dat het toevoegen of het weglaten van bepaalde onderdelen van een artikel gevolgen kan hebben voor de verwijzingen naar dat artikel in andere bepalingen van het besluit of in andere normatieve teksten, welke verwijzingen als gevolg van de aangebrachte wijzigingen eventueel zonder voorwerp zullen worden of op een verkeerd voorwerp betrekking zullen hebben. Gelet op de korte termijn welke hem voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, evenwel dat aspect van de regelgeving niet kunnen betrekken in zijn onderzoek.

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, le caractère urgent est motivé

"... door de omstandigheid 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 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."

*

* *

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 formuler les observations ci-après.

.../...

FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Les modifications que le projet soumis pour avis vise à apporter à l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, sont de natures diverses et puisent un fondement légal à :

- l'article 3, alinéa 1er, 2°, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés - dénommé ci-après "l'arrêté royal n° 50" - aux termes duquel le Roi peut, selon les modalités qu'Il détermine, étendre le bénéfice du régime établi par cet arrêté à d'autres personnes que celles visées à l'article 1er du même arrêté, ainsi qu'à leur conjoint survivant. Les articles 1er, 2, 10 et 11 du projet peuvent être censés puiser un fondement légal suffisant à l'article 3, alinéa 1er, 2°, précité de l'arrêté royal n° 50;
- l'article 3, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal n° 50. Cette disposition accorde au Roi la compétence, en cas d'extension réalisée ou à réaliser du régime de sécurité sociale des travailleurs salariés à de nouvelles catégories de personnes, de déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions, elles peuvent bénéficier du régime instauré par l'arrêté royal n° 50 pour les périodes antérieures à leur assujettissement. L'article 5 du projet tient son fondement légal de l'article 3, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal n° 50;

.../...

- l'article 3, alinéa 1er, 4^o, de l'arrêté royal n° 50, aux termes duquel le Roi détermine sous quelle conditions le travailleur salarié ou son conjoint survivant peut obtenir l'assimilation à des périodes d'occupation, des périodes pendant lesquelles il a, à partir du premier janvier de l'année pendant laquelle il a atteint l'âge de vingt ans, fait des études. Selon la même disposition, le Roi peut déterminer quelles activités de nature éducative ou formative sont considérées comme études et les conditions et règles selon lesquelles les cotisations payées peuvent éventuellement être remboursées. L'article 3 du projet puise son fondement légal dans cette disposition;
- l'article 8 de l'arrêté royal n° 50, qui dispose que le Roi détermine les périodes assimilées aux périodes d'activité et qu'Il fixe également les rémunérations fictives afférentes à ces périodes ainsi que les rémunérations forfaitaires qui doivent être substituées aux rémunérations réelles dans les cas qu'Il détermine. Les articles 4, 6, 7 et 8 du projet peuvent être censés puiser leur fondement légal dans cette disposition;
- l'article 20 de l'arrêté royal n° 50, prévoyant notamment que la pension de survie ne peut être cumulée avec une pension de retraite ou avec tout autre avantage tenant lieu de pension de retraite "que jusqu'à concurrence du montant déterminé par le Roi" et chargeant le Roi de déterminer dans quelle mesure la pension de survie peut être réduite lorsque le conjoint survivant bénéficie d'une pension de survie ou de tout autre avantage en tenant lieu accordé en vertu d'un régime de pension de retraite et de survie d'un pays étranger ou en vertu d'un régime

.../...

applicable au personnel d'une institution de droit international public. L'article 9 du projet tient son fondement légal de cette disposition.

Dans la mesure en outre où l'article 10 du projet concerne, d'une part, l'examen d'office de la pension de retraite visée à l'article 2, § 3, 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, d'autre part, la condition de carrière dont il est fait état à l'article 4 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 précité, cette disposition doit être censée puiser également un fondement légal dans ces articles de l'arrêté précité.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu des observations faites quant au fondement légal du projet, le premier alinéa du préambule peut être précisé comme suit :

"..., notamment les articles 3, alinéa 1er, 2º, modifié par la loi du 15 mai 1984, 3, alinéa 1er, 3º, remplacé par la loi du 5 juin 1970, 3, alinéa 1er, 4º, remplacé par la loi du 5 juin 1970 et modifié par la loi du 15 mai 1984, 8 et 20, remplacé par la loi du 15 mai 1984;".

.../...

2. Le deuxième alinéa du préambule fait référence, outre aux articles 2 et 4 de l'arrêté royal du 23 décembre 1996, également à l'article 12 de cet arrêté qui, s'il comporte un régime précis quant au coefficient de revalorisation à appliquer, ne charge pas le Roi de déterminer Lui-même d'autres mesures d'exécution. Cette dernière disposition ne semble dès lors procurer aucun fondement légal au régime en projet, de sorte que sa mention dans le deuxième alinéa du préambule peut être omise.

3. Etant donné que le projet tend à modifier divers articles de l'arrêté royal précité du 21 décembre 1967, il y a lieu - comme il est d'usage du point de vue de la légistique - d'ajouter après le deuxième alinéa du préambule un alinéa nouveau. Ce dernier doit alors faire référence aux articles à modifier de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 en mentionnant les arrêtés qui ont déjà remplacé ou modifié ces articles par le passé.

Article 1er

Dans cet article et dans les articles subséquents du projet, il y aura chaque fois lieu de mentionner les arrêtés qui par le passé ont déjà apporté des modifications aux articles à abroger ou à modifier de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, pour autant que ces modifications soient encore en vigueur.

.../...

Article 5

Cet article vise à remplacer par une nouvelle disposition "l'article 32bis, § 1, alinéa 1, 3^o" de l'arrêté royal du 21 décembre 1967. L'article 32bis, § 1er, de l'arrêté susvisé est toutefois divisé de telle manière en divers alinéas qu'il pourrait être malaisé de savoir quelles sont exactement les dispositions de l'article 32bis, § 1er, qui sont remplacées par le présent projet. La question peut notamment se poser de savoir si l'intention n'a pas été de remplacer encore d'autres alinéas de l'article 32bis, § 1er, que le premier. Il est évident qu'il y a lieu d'éviter toute imprécision éventuelle qui pourrait survenir à cet égard et que les auteurs du projet devront vérifier sur ce point si les modifications techniques apportées dans l'arrêté royal du 21 décembre 1967 sont effectivement conformes à leurs intentions effectives.

A cet égard, ils auront à l'esprit que l'ajout ou l'omission de certaines parties d'un article peut avoir des suites pour les références faites à cet article dans d'autres dispositions de l'arrêté ou dans d'autres textes normatifs, lesquelles références pourraient devenir sans objet ou avoir un objet erroné à la suite des modifications apportées. Vu le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a toutefois pas pu tenir compte dans son examen de cet aspect de la confection des normes.

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. P. DEPUYDT, 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. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, 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,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE