

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 1 augustus 1997 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen van de Regering op het ontwerp van wet "houdende sociale bepalingen", heeft op 7 augustus 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Pensions, le 1er août 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements du Gouvernement au projet de loi "portant des dispositions sociales", a donné le 7 août 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 dat zo spoedig mogelijk maatregelen moeten worden genomen om de cumulatie van een pensioen als zelfstandige met een brugpensioen-complement uit te sluiten."

(eerste amendement) en

"door de omstandigheid dat de pensioenaanvraag van de zeevarenden ter koopvaardij met een ingangsdatum gelegen tussen 1 januari 1996 en 1 juli 1997 dringend moet kunnen worden berekend op een correcte basis."

(tweede amendement).

Die motivering voldoet niet aan het motiveringsvereiste van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State daar niet aan de hand van concrete gegevens, betrokken op de specifieke inhoud van de voorgestelde amendementen, wordt aangetoond waarom de adviesaanvraag hoogdringend is. De noodzaak tot hoogdringende behandeling is bovendien des te minder duidelijk nu de gemachtigde ambtenaar aan de auditeur-verslaggever heeft verklaard dat de bespreking van de teksten slechts einde september in de commissie voor sociale zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zal worden aangevat.

.../...

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Er dient te worden aangegeven op welke plaats de bepalingen van de voor advies voorgelegde amendementen in het ontwerp van wet "houdende sociale bepalingen" moeten worden ingevoegd.

2. Bij de indiening van amendementen wordt een "verantwoording" gegeven en geen "memorie van toelichting".

OPMERKINGEN BIJ HET EERSTE AMENDEMENT

Het eerste voor advies voorgelegde amendement strekt ertoe de regeling van artikel 23 van het koninklijk besluit van 30 januari 1997 betreffende het pensioenstelsel der zelfstandigen, met toepassing van de artikelen 15 en 27 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 artikel 3, § 1, 4^o, 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, toepasselijk te maken op de in dat artikel bedoelde cumulaties met ingang

.../...

van 1 januari 1987. Aldus krijgt, in het pensioenstelsel der zelfstandigen, het cumulatieverbod tussen een rustpensioen en de aanvullende vergoeding, toegekend in het kader van conventioneel brugpensioen, retroactief uitwerking tot op 1 januari 1987.

Eenzelfde retroactiviteit is, wat het pensioenstelsel der werknemers betreft, ingevoerd bij artikel 5, § 2, van de wet van 13 juni 1997 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing 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, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

De Raad van State kan dan ook refereren aan zijn advies L. 25.992/1/2/8 van 23 januari 1997 (1) waarin onder meer met betrekking tot dat artikel de volgende opmerkingen werden gemaakt :

"In zoverre de artikelen 5, § 2, 12 en 14 van het ontwerp ertoe strekken retroactief een rechtsgrond te bieden voor bepaalde uitvoeringshandelingen, gebeurt dit niet met toepassing van een wet die aan de Koning bijzondere machten heeft verleend. Het retroactief verschaffen van een rechtsgrond heeft implicaties voor beroepen die bij de Raad van State zijn ingesteld (...), of die bij de Raad van State ingesteld kunnen worden, evenals voor betwistingen die i.v.m. die uitvoeringshandelingen aanhangig zouden zijn bij de hoven en rechtbanken, of bij hen aanhangig gemaakt kunnen worden. Dit hoeft niet noodzakelijk te beteke-

(1) Parl. St., Kamer, 1996-97, nr. 925/1.

nen dat het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel geschonden wordt, doordat afbreuk gedaan wordt aan de jurisdictionele waarborgen die aan alle burgers worden geboden. Dat zou wel het geval zijn wanneer het enige of hoofdzakelijke doel dat met de retroactiviteit wordt beoogd, erin zou bestaan de beslechting van een of meer rechtsgedingen in een bepaalde zin te beïnvloeden of rechtscolleges te beletten over een bepaalde rechtsvraag uitspraak te doen, zonder dat uitzonderlijke omstandigheden aanwezig zijn die dat redelijkerwijze kunnen verantwoorden (1). Bovendien moet erop gewezen worden dat de aantasting van het grondbeginsel van de rechtszekerheid, die het gevolg is van de retroactiviteit vervat in de bedoelde valideringen, in geen geval onevenredig mag zijn met het door de betrokken bepalingen beoogde doel (2).".

Het komt de Raad van State voor dat de verantwoording die bij het amendement wordt gegeven, afdoende is om de voorgestelde retroactiviteit te kunnen verantwoorden. De Raad maakt enig voorbehoud vanwege de korte termijn die hem voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten.

OPMERKINGEN BIJ HET TWEEDE AMENDEMENT

Het tweede aan de Raad van State voorgelegde amendement strekt ertoe de nieuwe berekeningswijze van het pensioen van de zeevarenden ter koopvaardij die onder het Belgisch sociaalzekerheidsstelsel vallen, toepassing te

(1) Arbitragehof, 4 april 1995, nr. 30/95, overw. B. 14.

(2) Rdpl. Arbitragehof, 5 juli 1990, nr. 25/90, overw. 8.B.7.2; Arbitragehof, 22 november 1990, nr. 36/90, overw. 2.

laten vinden voor de pensioenen die zijn ingegaan vanaf 1 januari 1996. Aldus wordt retroactieve werking gegeven aan artikel 1 van het in het amendement vermelde koninklijk besluit van 23 april 1997.

De retroactieve werking van de bepaling lijkt aanvaardbaar gelet op het gegeven dat ze voor de betrokkenen een gunstiger regeling dan die voorheen bestond, invoert.

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 dat zo spoedig mogelijk maatregelen moeten worden genomen om de cumulatie van een pensioen als zelfstandige met een brugpensioen-complement uit te sluiten."

(premier amendement) et

"door de omstandigheid dat de pensioenaanvraag van de zeevarenden ter koopvaardij met een ingangsdatum gelegen tussen 1 januari 1996 en 1 juli 1997 dringend moet kunnen worden berekend op een correcte basis."

(second amendement).

Cette motivation ne satisfait pas à la condition imposée par l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dès lors que l'urgence de la demande d'avis n'est pas justifiée par des éléments concrets se rapportant à la portée spécifique des amendements proposés. En outre, le motif pour lequel l'urgence s'impose apparaît d'autant moins clairement que le fonctionnaire délégué a déclaré à l'auditeur rapporteur que l'examen des textes ne sera entamé qu'à la fin septembre en commission des affaires sociales de la Chambre des représentants.

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

OBSERVATIONS GENERALES

1. Il faudrait indiquer dans quelles dispositions du projet de loi "portant des dispositions sociales" doivent être insérées les règles prévues par les amendements soumis pour avis.

2. Le dépôt d'amendements devrait être assorti d'une "justification" et non d'un "exposé des motifs".

OBSERVATIONS RELATIVES AU PREMIER AMENDEMENT

L'objet du premier amendement soumis pour avis tient en ce que la règle énoncée à l'article 23 de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 relatif au régime de pension des travailleurs indépendants en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'article 3, § 1er, 4^o, 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, soit rendue applicable, à partir du 1er janvier 1987, aux cumuls visés par cet article. C'est ainsi que, dans le régime de pension des indépendants, un effet rétroactif au 1er janvier 1987 est conféré à l'interdiction de cumuler une pension de retraite et l'indemnité complémentaire accordée dans le cadre d'une prépension conventionnelle.

.../...

En ce qui concerne le régime de pension des travailleurs salariés, une même rétroactivité est établie par l'article 5, § 2, de la loi du 13 juin 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application 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, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Le Conseil d'Etat peut renvoyer, dès lors, à son avis L. 25.992/1/2/8 du 23 janvier 1997 (1) qui comporte, notamment à propos de cet article, les observations suivantes :

"Dans la mesure où les articles 5, § 2, 12 et 14 du projet tendent à procurer rétroactivement un fondement légal à certains actes d'exécution, ils ne le font pas en application d'une loi qui a attribué des pouvoirs spéciaux au Roi. Le fait de procurer rétroactivement un fondement légal a une incidence sur les recours formés devant le Conseil d'Etat (...) ou susceptibles de l'être, ainsi que sur les contestations relatives à ces actes d'exécution qui auraient été soumises aux cours et tribunaux ou qui pourraient l'être. Cela ne doit pas nécessairement signifier que le principe constitutionnel d'égalité serait violé en ce qu'il serait porté atteinte aux garanties juridictionnelles offertes à tous les citoyens. Il ne le serait que dans l'hypothèse où la rétroactivité aurait pour objectif unique ou principal d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, sans que des circonstances exceptionnelles puissent raison-

(1) Doc. parl., Chambre, 1996-97, n° 925/1.

nablement justifier cette intervention (1). En outre, il faut souligner que le fait de porter atteinte au principe fondamental de la sécurité juridique, qui résulte de la rétroactivité prévue par les validations considérées, ne peut en aucun cas être disproportionné par rapport à l'objectif visé par les dispositions concernées (2).".

Le Conseil d'Etat est d'avis que la motivation de l'amendement suffit pour justifier la rétroactivité proposée. Le Conseil émet quelque réserve quant au bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis.

OBSERVATIONS RELATIVES AU SECOND AMENDEMENT

Le second amendement soumis au Conseil d'Etat tend à ce que le nouveau mode de calcul de la pension des marins de la marine marchande soumis au régime de la sécurité sociale belge, trouve à s'appliquer aux pensions qui ont pris cours à partir du 1er janvier 1996. De ce fait, l'article 1er de l'arrêté royal du 23 avril 1997 mentionné par l'amendement, est doté d'un effet rétroactif.

(1) Cour d'arbitrage, 4 avril 1995, n° 30/95, considérant B.14.

(2) Consulter Cour d'arbitrage, 5 juillet 1990, n° 25/90, considérant 8.B.7.2; Cour d'arbitrage, 22 novembre 1990, n° 36/90, considérant 2.

L'effet rétroactif de la disposition paraît admissible, étant donné qu'elle instaure un régime plus favorable pour les intéressés que celui qui existait auparavant.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. BORRET,
Messieurs

J. BOVIN,
J. SMETS,

E. WYMEERSCH,
H. COUSY,

Mevrouw A. BECKERS,
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. J. BORRET.

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. J. BORRET.

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. BORRET