

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 21 september 1998 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 "houdende sommige bepalingen tot uitvoering van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen", heeft op 24 september 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 21 septembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant certaines mesures d'exécution de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales", a donné le 24 septembre 1998 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

"dat (enerzijds) in een rechtstaat het rechtszekerheidsbeginsel moet gerespecteerd worden; dat echter na het arrest van het Arbitragehof van 15 juli 1998 (arrest nr. 86/98) er rechtsonzekerheid is ontstaan in hoofde van diegenen die onderworpen zijn aan de solidariteitsinhouding op pensioenen; dat dientengevolge onverwijld de nodige maatregelen moeten worden getroffen om de reglementering aan te passen aan de motivering vervat in dit arrest; dat ingevolge die rechtsonzekerheid dagelijks procedures worden ingeleid voor de rechtbanken met ernstige kosten voor gevolg - zowel voor de rechtsonderhorigen als voor de overheid - zodat de burger ten spoedigste door een reglementair optreden de nodige rechtszekerheid moet krijgen en anderzijds door de omstandigheid dat de begunstigden de op basis van de bestaande rechtspraak berekende achterstallige bedragen zonder uitstel dienen te ontvangen".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Met toepassing van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 tot uitvoering van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, werd de afhouding welke krachtens het voornoemde artikel op de wettelijke pensioenen werd verricht, mede betrokken op de voordelen die voor 1 januari 1995 als kapitaal werden uitbetaald.

Het feit dat de betrokken voordelen in aanmerking werden genomen voor het vaststellen van het bedrag van de afhouding werd door zowel de arbeidsgerechten als het Hof van Cassatie onwettig bevonden (1).

Met het koninklijk besluit van 16 december 1996, bekrachtigd bij de wet van 13 juni 1997, werd het merendeel van de bepalingen van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 met ingang van 1 januari 1997 in de voornoemde wet van 30 maart 1994 geïntegreerd, en werden de afhoudingen op de pensioenen die zijn gebeurd in 1995 en 1996 geldig verklaard.

In het arrest nr. 86/98 van het Arbitragehof van 15 juli 1998 werden zowel de wet van 13 juni 1997, als het koninklijk besluit van 16 december 1996 vernietigd, in zoverre zij de in 1995 en 1996 verrichte afhoudingen geldig verklaren.

(1) Het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 vormt ook het voorwerp van het annulatieberoep A 62.471/III-20.770 voor de afdeling administratie van de Raad van State.

In aansluiting op het voornoemde arrest van het Arbitragehof bepaalt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit dat voor het vaststellen van het bedrag van de afhoudingen die met toepassing van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 zijn gebeurd, de vóór 1 januari 1995 als kapitaal uitbetaalde voordelen niet in aanmerking worden genomen (artikel 1).

Tevens voorziet het ontwerp in een ambtshalve terugbetaling van het gedeelte van de afhouding op de pensioenen van 1995 en 1996, dat betrekking heeft op de voor 1 januari 1995 als kapitaal uitbetaalde voordelen (artikel 2).

2. Het eerste lid van de aanhef doet ervan blijken dat voor de ontworpen regeling een rechtsgrond wordt gezocht in artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen.

Dat artikel kan echter bezwaarlijk een voldoende rechtsgrond bieden voor het ontwerp, ermee rekening houdend dat, sinds de wijziging ervan door het voornoemde koninklijk besluit van 16 december 1996, in artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 geen bepaling meer is opgenomen welke de Koning ertoe machtigt de voorwaarden en de modaliteiten van de betrokken afhouding nader uit te werken.

De rechtsgrond voor het ontwerp kan daarentegen wel worden gevonden in artikel 108 van de Grondwet, dat aan de Koning de bevoegdheid verleent de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn.

.../...

De Koning kan immers worden geacht uit die grondwetsbepaling de bevoegdheid te putten bepaalde toepassingsmaatregelen van een koninklijk besluit, die in de rechtspraak onwettig zijn bevonden, voor een periode in het verleden ongedaan te maken, wanneer bovendien het betrokken besluit naderhand door een door de wetgever bekrachtigd koninklijk besluit buiten werking is gesteld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Gelet op het feit dat artikel 68 van de wet van 30 maart 1994, zoals die bepaling nu luidt, geen rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling, ware het meer correct indien het opschrift zou worden geredigeerd als volgt :

"Koninklijk besluit betreffende de afhouding op de pensioenen, bedoeld in artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen".

Aanhef

1. De aanhef dient aan te vangen met een lid waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, dat de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekt.

.../...

2. De verwijzing naar artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 kan worden behouden in een tweede lid van de aanhef, gelet op het feit dat de desbetreffende afhouding met toepassing van dat artikel is gebeurd.

De vermelding van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994, zoals die voorkomt in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp zoals dat om advies is voorgelegd, kan echter worden weggelaten, aangezien dat besluit de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond strekt, noch erdoor wordt gewijzigd. De vermelding van het betrokken koninklijk besluit is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

3. In het derde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals dat om advies is voorgelegd, schrijve men in de Nederlandse tekst: "Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën, ...;".

4. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State volstaat het te schrijven :

"... met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

.../...

Artikel 1

Aangezien het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 heden geen gelding meer heeft, verdient het aanbeveling artikel 1 te redigeren als volgt :

"Voor de toepassing van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 tot uitvoering van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, op de pensioenbedragen die betrekking hebben op de jaren 1995 en 1996, worden de vóór 1 januari 1995 in de vorm van een kapitaal uitbetaalde voordelen niet in aanmerking genomen".

Artikel 2

1. De ambtshalve terugbetaling betreft het gedeelte van de afhouding dat, in afwijking van artikel 1, werd verricht met inachtneming van de in dat artikel bedoelde voordelen. Indien het de bedoeling zou zijn dat tevens enige interest is verschuldigd, wordt zulks best uitdrukkelijk bepaald in het ontwerp.

2. In de Nederlandse tekst vervange met het woord "afgehouden" door het woord "verricht".

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait

"dat (enerzijds) in een rechtstaat het rechtszekerheidsbeginsel moet gerespecteerd worden; dat echter na het arrest van het Arbitragehof van 15 juli 1998 (arrest nr. 86/98) er rechtsonzekerheid is ontstaan in hoofde van diegenen die onderworpen zijn aan de solidariteitsinhouding op pensioenen; dat diensgevolge onverwijld de nodige maatregelen moeten worden getroffen om de reglementering aan te passen aan de motivering vervat in dit arrest; dat ingevolge die rechtsonzekerheid dagelijks procedures worden ingeleid voor de rechtbanken met ernstige kosten voor gevolg - zowel voor de rechtsonderhorigen als voor de overheid - zodat de burger ten spoedigste door een reglementair optreden de nodige rechtszekerheid moet krijgen en anderzijds door de omstandigheid dat de begunstigden de op basis van de bestaande rechtspraak berekende achterstallige bedragen zonder uitstel dienen te ontvangen".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. En application de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 portant exécution de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, la retenue effectuée en vertu de l'article précité sur les pensions légales, a également été appliquée aux avantages payés sous la forme d'un capital avant le 1er janvier 1995.

Le fait que les avantages concernés aient été pris en compte pour déterminer le montant de la retenue a été jugé illégal, tant par les juridictions du travail que par la Cour de cassation (1).

L'arrêté royal du 16 décembre 1996, confirmé par la loi du 13 juin 1997, a intégré, à partir du 1er janvier 1997, la plupart des dispositions de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 dans la loi précitée du 30 mars 1994, et a validé les retenues effectuées sur les pensions en 1995 et 1996.

L'arrêt n° 86/98 de la Cour d'arbitrage du 15 juillet 1998 a annulé la loi du 13 juin 1997 comme l'arrêté

(1) Par ailleurs, l'arrêté royal du 28 octobre 1994 fait l'objet du recours en annulation A. 62.471/III-20.770 devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

royal du 16 décembre 1996, dans la mesure où ils valident les retenues effectuées en 1995 et 1996.

Dans le prolongement de l'arrêt précité de la Cour d'arbitrage, le projet d'arrêté soumis pour avis prévoit que pour déterminer le montant des retenues effectuées en application de l'arrêté royal du 28 octobre 1994, les avantages payés sous la forme d'un capital avant le 1er janvier 1995 ne sont pas pris en compte (article 1er).

En outre, le projet envisage un remboursement d'office de la partie de la retenue sur les pensions de 1995 et 1996 afférente aux avantages payés sous la forme d'un capital avant le 1er janvier 1995 (article 2).

2. Il ressort du premier alinéa du préambule que le fondement légal de la réglementation en projet est recherché à l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales.

Toutefois, cet article ne peut guère fournir un fondement légal suffisant au projet, du fait que, depuis sa modification par l'arrêté royal précité du 16 décembre 1996, l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 ne comporte plus de disposition autorisant le Roi à finaliser les conditions et les modalités de la retenue concernée.

Par contre, le fondement légal du projet peut néanmoins être procuré par l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

.../...

En effet, on peut considérer que le Roi tient de cette disposition constitutionnelle le pouvoir de mettre à néant, pour une période révolue, certaines mesures d'application d'un arrêté royal que la jurisprudence a reconnues être illégales, lorsqu'en outre l'arrêté concerné a, par la suite, été privé de ses effets par un arrêté royal confirmé par le législateur.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'article 68 de la loi du 30 mars 1994, dans sa version actuelle, ne procurant pas de fondement légal à la réglementation en projet, il serait plus adéquat de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal relatif à la retenue sur les pensions visée à l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales".

Préambule

1. Le préambule doit commencer par un alinéa faisant référence à l'article 108 de la Constitution qui procure le fondement légal à la réglementation en projet.

.../...

2. La référence à l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 peut être maintenue dans un deuxième alinéa du préambule, puisque la retenue en question est effectuée en application de cet article.

La mention de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 qui figure au deuxième alinéa du préambule du projet soumis pour avis, peut toutefois être omise, dès lors que cet arrêté ne procure pas de fondement légal à la réglementation en projet, ni n'est modifié par celle-ci. La mention de l'arrêté royal concerné ne s'impose pas davantage pour bien comprendre la réglementation en projet.

3. Au troisième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, il conviendrait d'écrire, dans le texte néerlandais : "Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën, ...;".

4. Dans l'alinéa qui fait référence à l'avis du Conseil d'Etat, il suffit d'écrire :

"... en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Article 1er

L'arrêté royal du 28 octobre 1994 n'étant plus en vigueur à ce jour, il est recommandé de rédiger l'article 1er comme suit :

.../...

"Pour l'application de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 portant exécution de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales aux arrérages de pensions afférents aux années 1995 et 1996, les avantages payés sous la forme d'un capital avant le 1er janvier 1995 ne sont pas pris en considération".

Article 2

1. Le remboursement d'office porte sur la partie de la retenue qui, par dérogation à l'article 1er, a été effectuée compte tenu des avantages visés par cet article. S'il est prévu en outre de verser quelque intérêt, il serait préférable de l'indiquer de manière explicite dans le projet.

2. Dans la version néerlandaise, on remplacera le mot "afgehouden" par le mot "verricht".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

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. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, 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. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, 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

D. VERBIEST