

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.484/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 35.484/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 mei 2003 door de Minister van Pensioenen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 3, 4 en 16 van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn en van de artikelen 5 en 7 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", heeft op 3 juli 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 15 mai 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des articles 3, 4 et 16 de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général et des articles 5 et 7 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 de pensions", a donné le 3 juillet 2003 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe te voorzien in een aanpassing van de regeling inzake het pensioencomplement dat onder zekere voorwaarden wordt toegekend aan bepaalde categorieën van vroegere werknemers die recht hebben op een buitenlands pensioen ingevolge hun tewerkstelling in het buitenland.

Er wordt beoogd een administratieve praktijk te bevestigen die erin bestaat dat het bedrag van dat complement eenmalig wordt bepaald en daarna krachtens de normale regels van de Belgische pensioenwetgeving wordt aangepast, en bijgevolg zonder het complement telkens aan te passen in het licht van het verschil tussen de Belgische en de buitenlandse pensioenen ten gevolge van hun onderscheiden aanpassingen aan de levensduurte en de stijging van het algemene welvaartsniveau.

Rechtsgrond daartoe wordt gezocht in de artikelen 3, § 17, 4, § 6, en 16, 1°, g) en m), van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn.

Die bepalingen vestigen weliswaar het recht op het voornoemde complement (in de wet als rustpensioen betiteld), maar verlenen als dusdanig geen enkele delegatie aan de Koning met betrekking tot de berekening van dat complement.

Het ontwerp houdt derhalve niet de uitvoering in van de in het eerste lid van de aanhef vermelde bepalingen, maar beoogt een bindende interpretatie van die bepalingen te geven, wat evenwel niet in de macht van de Koning ligt. Zulks klemmt des te meer nu de parlementaire voorbereiding geen duidelijke aanwijzingen bevat dat de in de administratieve praktijk gehanteerde berekeningsmethode van het pensioencomplement

overeenstemt met de bedoeling van de wetgever, maar integendeel zelfs toelaat de tegenovergestelde conclusie te trekken ¹.

Conclusie moet derhalve zijn dat de ontworpen regeling enkel door de wetgever zelf tot stand kan worden gebracht. De Raad van State, afdeling wetgeving, onthoudt zich dan ook van een nader onderzoek van het voorliggende ontwerp.

¹Zie met name Parl. St., Kamer, 1973-74, nr. 720/3, 3, waar, met betrekking tot de volledige grensarbeider, het volgende wordt vooropgesteld :

"Het minimumpensioen dat toegekend wordt, is datgene dat toegekend wordt krachtens de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 50. Het is gekoppeld aan de schommelingen van latere indexeringen en aanpassingen. De Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen betaalt het verschil tussen dat minimumpensioen en het bedrag van het buitenlandse voordeel of van de buitenlandse voordelen, naargelang die zich respectievelijk ontwikkelen, met inbegrip van die welke uit de schommelingen van de wisselkoers voortspuiten".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis entend adapter le régime relatif au complément de pension qui est accordé sous certaines conditions à certaines catégories d'anciens travailleurs qui ont droit à une pension étrangère consécutivement à leur occupation à l'étranger.

Il a pour but de confirmer une pratique administrative consistant à fixer une fois pour toutes le montant de ce complément et à l'adapter ensuite en vertu des règles normales de la législation belge en matière de pensions et, dès lors, sans chaque fois adapter le complément en tenant compte de la différence entre les pensions belges et étrangères à la suite de leurs adaptations distinctes au coût de la vie et à l'augmentation du niveau de bien-être général.

Le projet cherche son fondement légal dans les articles 3, § 17, 4, § 6, et 16, 1°, g) et m), de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général.

Ces dispositions établissent certes le droit au complément précité (qualifié de pension de retraite dans la loi), mais ne donnent en tant que telles aucune délégation au Roi pour calculer ce complément.

Dès lors, le projet ne pourvoit pas à l'exécution des dispositions figurant dans le premier alinéa du préambule, mais entend en donner une interprétation obligatoire, ce qui n'est toutefois pas au pouvoir du Roi. Cette constatation est d'autant plus pertinente que les travaux préparatoires n'indiquent pas clairement que la méthode de calcul du complément de pension appliquée dans la pratique administrative est conforme à l'intention du législateur; au contraire, ils permettent même de tirer la conclusion inverse ¹.

¹Voir notamment Doc. parl., Chambre, 1973-74, n° 720/3, 3, qui postule ce qui suit à l'égard du travailleur frontalier à part entière :

"La pension minimale qui lui est allouée est celle qui est calculée en vertu des dispositions de l'arrêté royal n° 50. Elle suit les évolutions d'indexations et de péréquations ultérieures.

La Caisse nationale des pensions de retraite et de survie paie la différence entre cette pension minimale et le montant de l'avantage ou des avantages étrangers selon leurs évolutions respectives, y compris celles nées des mouvements de change".

.../...

Force est dès lors de conclure que les règles en projet peuvent uniquement être édictées par le législateur même. Le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstient dès lors d'approfondir l'examen du présent projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

A. SPRUYT,
M. RIGAUX,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. DE BLEECKERE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. G. DE BLEECKERE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME