

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.488/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 mei 2006 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van hoofdstuk III van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact", heeft op 18 mei 2006 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de aanhef van het ontwerp ¹ gemotiveerd door de omstandigheid

"dat artikel 8 van de wet van 23 december 2005 (B.S. 30 december 2005) betreffende het generatiepact (de Koning machtigt) om binnen een termijn van zes maanden vanaf de datum van publicatie van de wet de reglementaire bepalingen betreffende de «Infodienst pensioenen» aan te passen. Dat huidig koninklijk besluit moet gepubliceerd worden tegen uiterlijk 30 juni 2006".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond en van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de regeling met betrekking tot de "Infodienst Pensioenen" te wijzigen teneinde het mogelijk te maken dat ten behoeve van de sociaal verzekerden een geïndividualiseerde pensioenraming en een loopbaanoverzicht worden gemaakt . Tevens wordt ermee, in hetzelfde verband, de samenwerking geregeld tussen de betrokken pensioendiensten onderling en met andere instellingen en organisaties.

⁽¹⁾ In strijd met artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten wordt het spoedeisende karakter niet in de adviesaanvraag met bijzondere redenen omkleed.

De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 8 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact, dat luidt :

"De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 april 1997 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, wijzigen, opheffen en aanvullen teneinde :

- 1° een geïndividualiseerde informatieverstrekking over de pensioenrechten mogelijk te maken, zowel wat betreft de wettelijke pensioenen als de aanvullende pensioenen, zowel op verzoek als ambtshalve en dit op de tijdstippen die Hij bepaalt;
- 2° de manier te bepalen waarop de betrokken pensioendiensten samenwerken, zowel onderling als met andere instellingen en organisaties.

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, andere dan in het eerste lid bedoelde wettelijke bepalingen aanvullen, opheffen en wijzigen indien dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de in het eerste lid bedoelde doelstellingen.

De delegaties bedoeld in dit artikel gelden enkel gedurende een termijn van zes maanden te rekenen vanaf de bekendmaking van deze wet in het Belgisch Staatsblad".

ALGEMENE OPMERKING

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit houdt een wijziging, opheffing en aanvulling in van een aantal wettelijke bepalingen. Bovendien de opheffing van het koninklijk besluit van 25 april 1997 ² (artikel 14 van het ontwerp), worden ook nog de wetten van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, en 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels,

(2) Het koninklijk besluit van 25 april 1997 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, werd bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997. Aangezien artikel 14 van het ontwerp de opheffing van dat besluit beoogt, dient naar dat besluit te worden verwezen in de aanhef van het ontwerp. Uiteraard dient het opschrift van dat koninklijk besluit op correcte wijze te worden vermeld. Dat is nu niet het geval in de Nederlandse tekst van artikel 14, net zomin als in artikel 15 van het ontwerp in de Nederlandse tekst melding wordt gemaakt van het correcte opschrift van de wet van 26 juli 1996.

gewijzigd of aangevuld (artikelen 13 en 15 van het ontwerp). De ontworpen regeling is trouwens bestemd om in de plaats te komen van die welke is vervat in het voornoemde koninklijk besluit van 25 april 1997.

De aldus ontworpen regeling valt in te passen in de delegatiebepaling van artikel 8 van de wet van 23 december 2005 omdat zij, eensdeels, strekt tot realisatie van de doeleinden die in de laatstgenoemde wetsbepaling worden opgesomd en zij, anderdeels, nog tot stand kan komen binnen een termijn van zes maanden waaraan in dezelfde wetsbepaling wordt gerefereerd ³.

De Raad van State, afdeling wetgeving, meent er niettemin op te moeten wijzen dat, als gevolg van de inperking in de tijd van de mogelijkheid voor de Koning om gebruik te maken van de delegatiebepaling van artikel 8 van de wet van 23 december 2005, de ontworpen regeling na die datum enkel nog zal kunnen worden gewijzigd door de wetgever en dat de Koning uitsluitend nog zal kunnen optreden om uitvoering te geven aan de specifieke delegatiebepalingen die in het ontwerp voorkomen. Er anders over oordelen zou aan het door de wetgever beoogde procédé van artikel 8 van de voornoemde wet iedere zin ontnemen.

Dat procédé is evenwel niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid omdat erdoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische waarde van de ontworpen regeling. Daarom wordt de regering ter overweging gegeven om de ontworpen regeling formeel te laten bekrachtigen door de wetgever ⁴.

(3) Rekening houdende met de datum van bekendmaking van de wet van 23 december 2005 - zijnde op 30 december 2005 - verstrijkt de geldigheidsduur van de in artikel 8 van die wet bedoelde delegaties op 30 juni 2006 (zie artikel 8, derde lid, van de wet van 23 december 2005). Indien de ontworpen regeling niet uiterlijk op die datum besluit is geworden, verliest zij de noodzakelijke rechtsgrond.

(4) Artikel 8 van de wet van 23 december 2005 zou nu trouwens zo kunnen worden gelezen dat de wetgever als het ware uitgaat van een impliciete bekrachtiging van de regeling genomen ter uitvoering van die bepaling, eenmaal de termijn van zes maanden voorbij is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift moet worden gecorrigeerd door erin de woorden "tot uitvoering van hoofdstuk III" te vervangen door de woorden "tot uitvoering van titel III, hoofdstuk II".

Artikel 12

Omdat in artikel 12, § 1, van het ontwerp wellicht wordt beoogd te verwijzen naar de openbare instellingen van sociale zekerheid, bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2°, a), van de voornoemde wet van 15 januari 1990, schrijve men "bedoeld in artikel 1 en in artikel 2, eerste lid, 2°, a), van de wet van 15 januari 1990" in plaats van "bedoeld in artikel 1 en in artikel 2, eerste lid, a), van de wet van 15 januari 1990".

Artikel 16

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat een bepaling van inwerkingtreding zo nauwkeurig mogelijk wordt geredigeerd. Wat dat betreft, roept artikel 16 van het ontwerp een aantal vragen op.

Zo wordt de Koning in artikel 16, eerste lid, van het ontwerp blijkbaar niet opgedragen om de datum van inwerkingtreding vast te stellen van de artikelen die deel uitmaken van de hoofdstukken 2 tot 4, maar enkel om de datum vast te stellen waarop "de verplichtingen bedoeld in de hoofdstukken 2, 3 en 4 ... ten laatste van kracht worden". Vraag is of dit effectief de bedoeling is en, in het bevestigende geval, of het steeds duidelijk zal zijn welk onderdeel van de betrokken bepalingen op welke precieze datum in werking treedt.

Voorts wordt de Koning in artikel 16, eerste lid, opgedragen om de datum te bepalen waarop de erin vermelde artikelen "ten laatste van kracht worden". Aldus geredigeerd, wordt de Koning niet opgedragen om een precieze datum van inwerkingtreding van de betrokken artikelen vast te stellen, maar enkel een uiterste datum van inwerkingtreding. Ook op dat punt rijst de vraag of dat de bedoeling is en of niet voor een meer rechtszekere regeling van inwerkingtreding moet worden geopteerd.

Tot slot moet worden vastgesteld dat het onderscheid dat de Koning bij het vaststellen van de data van inwerkingtreding kan maken, op verschillende wijze wordt omschreven in de Nederlandse en in de Franse tekst van artikel 16, tweede lid, van het ontwerp. Zo blijkt uit de Franse tekst niet dat het beoogde onderscheid ook op "de verplichting" betrekking kan hebben, zoals in de Nederlandse tekst wordt vermeld. Deze discordantie moet uiteraard worden weggewerkt.

Uit wat voorafgaat volgt dat, ter wille van de rechtszekerheid, de bepaling van inwerkingtreding dient te worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.488/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 15 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution du chapitre III de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte entre générations", a donné le 18 mai 2006 l'avis suivant:

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans le préambule du projet ¹ par la circonstance

"dat artikel 8 van de wet van 23 december 2005 (B.S. 30 december 2005) betreffende het generatiepact (de Koning machtigt) om binnen een termijn van zes maanden vanaf de datum van publicatie van de wet de reglementaire bepalingen betreffende de «Infodienst pensioenen» aan te passen. Dat huidig koninklijk besluit moet gepubliceerd worden tegen uiterlijk 30 juni 2006".

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend modifier les dispositions concernant le "Service Info-Pensions" afin que l'on puisse effectuer une estimation individualisée de la pension et dresser un aperçu de carrière à l'intention des assurés sociaux. En outre, dans le même contexte, il règle la manière dont les administrations de pension concernées collaborent, aussi bien entre elles qu'avec d'autres institutions et organisations.

⁽¹⁾ En méconnaissance de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées, l'urgence de la demande d'avis n'est pas spécialement motivée.

Le régime en projet trouve son fondement juridique dans l'article 8 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, qui dispose:

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, adapter, abroger et compléter les dispositions de l'arrêté royal du 25 avril 1997 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, en vue de:

- 1° permettre une estimation individualisée des droits à (la) pension, aussi bien concernant les pensions légales que concernant les pensions complémentaires, sur demande ou d'office et ceci aux moments qu'Il détermine;
- 2° régler la manière dont les administrations de pension concernées collaborent, aussi bien entre-elles qu'avec d'autres institutions et organisations.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, adapter, abroger et compléter des dispositions légales, autres que celles mentionnées dans l'alinéa 1^{er}, si ceci s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs mentionnés dans l'alinéa 1^{er}.

Les délégations visées par cet article ne sont valables que pour un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi au Moniteur belge".

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis modifie, abroge et complète un certain nombre de dispositions légales. En plus d'abroger l'arrêté royal du 25 avril 1997² (article 14 du projet), le projet modifie ou complète également les lois des 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale et 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (articles 13 et 15 du projet). Le régime en projet entend d'ailleurs se substituer au régime inscrit dans l'arrêté royal précité du 25 avril 1997.

(2) L'arrêté royal du 25 avril 1997 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 été confirmé par la loi du 12 décembre 1997. Dès lors que l'article 14 du projet entend abroger cet arrêté, on y fera référence dans le préambule du projet. Il faut évidemment désigner cet arrêté royal par son intitulé exact, ce que ne fait pas, dans le texte néerlandais, l'article 14 du projet ni l'article 15 du projet en ce qui concerne la loi du 26 juillet 1996.

Le régime en projet entre dans la délégation prévue à l'article 8 de la loi du 23 décembre 2005 dès lors que, d'une part, il entend réaliser les objectifs énumérés dans cette dernière disposition légale et que, d'autre part, il peut encore être adopté dans un délai de six mois auquel cette même disposition légale fait référence ³.

Le Conseil d'État, section de législation, estime néanmoins devoir souligner que la limitation dans le temps de la possibilité qu'a le Roi de faire usage de la délégation visée à l'article 8 de la loi du 23 décembre 2005, emporte que le régime en projet ne pourra plus être modifié que par le législateur après cette date et que le Roi pourra exclusivement intervenir pour pourvoir à l'exécution des délégations spécifiques inscrites dans le projet. Une autre interprétation viderait de tout son sens le procédé envisagé par le législateur à l'article 8 de la loi précitée.

Ce procédé n'est toutefois pas propice à la sécurité juridique dès lors qu'il risque de rendre incertaine la valeur juridique du régime en projet. C'est pourquoi il est suggéré au gouvernement de soumettre formellement le régime en projet à la confirmation législative ⁴.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Il y a lieu de corriger l'intitulé en remplaçant les mots "portant exécution du chapitre III" par les mots "portant exécution du titre III, chapitre II".

(3) Compte tenu de la date de publication de la loi du 23 décembre 2005 - à savoir le 30 décembre 2005 - la validité des délégations visées à l'article 8 de cette loi expire le 30 juin 2006 (voir l'article 8, alinéa 3, de la loi du 23 décembre 2005). Si le régime en projet n'est pas devenu arrêté, au plus tard à cette date, il perdra son fondement juridique nécessaire.

(4) D'ailleurs, l'article 8 de la loi du 23 décembre 2005 pourrait être interprété en ce sens que le législateur part en quelque sorte du principe que le régime adopté en exécution de cette disposition est implicitement confirmé une fois le délai de six mois expiré.

Article 12

Dès lors que l'article 12, § 1^{er}, du projet entend sans doute renvoyer aux institutions publiques de sécurité sociale, visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2°, a), de la loi précitée du 15 janvier 1990, on écrira "visées à l'article 1^{er} et à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2°, a), de la loi du 15 janvier 1990" au lieu de "visées à l'article 1 et à l'article 2, premier alinéa, a), de la loi du 15 janvier 1990".

Article 16

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est recommandé de rédiger les dispositions fixant l'entrée en vigueur avec le plus de précision possible. De ce point de vue, l'article 16 du projet soulève un certain nombre de questions.

Ainsi, manifestement, l'article 16, alinéa 1^{er}, du projet n'habilite pas le Roi à fixer la date d'entrée en vigueur des articles qui font partie des chapitres 2 à 4, mais uniquement à fixer la date à laquelle "les obligations visées aux chapitres 2, 3 et 4 ... entrent en vigueur au plus tard". La question se pose de savoir si telle est bien l'intention et si, dans l'affirmative, il sera toujours possible de déterminer quelle partie des dispositions concernées entre en vigueur à quelle date précise.

En outre, l'article 16, alinéa 1^{er}, habilite le Roi à déterminer la date à laquelle les articles mentionnés "entrent en vigueur au plus tard". Ainsi formulé, il n'habilite pas le Roi à fixer une date précise d'entrée en vigueur des articles concernés, mais uniquement une date limite. À cet égard également, la question se pose de savoir si telle est bien l'intention et s'il n'y aurait pas lieu d'adopter un régime d'entrée en vigueur offrant plus de sécurité juridique.

Enfin, force est de constater que le texte français et le texte néerlandais de l'article 16, alinéa 2, du projet définissent différemment la distinction que le Roi peut faire lorsqu'il fixe les dates d'entrée en vigueur. Ainsi, il ne ressort pas du texte français que la distinction visée peut également concerner "l'obligation", ainsi qu'il est mentionné dans le texte néerlandais. Il faut évidemment éliminer cette discordance.

Il résulte de ce qui précède qu'il faut remanier la disposition fixant l'entrée en vigueur, dans l'intérêt de la sécurité juridique.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME