

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.730/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 juni 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 20 juni 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 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 publicatie van de wet de nodige maatregelen te nemen voor de realisatie van de in dat artikel beschreven doelstellingen; dat die termijn afloopt op 30 juni 2006; dat het voorliggende koninklijk besluit bijgevolg 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

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe voor de rechthebbenden op een aanvullend pensioen in de zin van de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid, de mogelijkheid in te voeren om een raming te vragen van hun aanvullende pensioenrechten en hun geprojecteerde aanvullende pensioenrechten.

.../...

In het ontworpen artikel 26*bis* van die wet (artikel 2 van het ontwerp) wordt het principe van de aanvraag ingeschreven, wordt vermeld dat de betrokken raming niet geldt als kennisgeving van een recht op een aanvullend pensioen, en worden de gegevens opgesomd die de raming dient te bevatten, met dien verstande dat aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om de in de wet vervatte lijst van gegevens aan te vullen. De Koning wordt tevens belast met het bepalen van "de verdere modaliteiten voor het indienen van de aanvraag, de ontvankelijkheid ervan en de wijze waarop de raming ter beschikking wordt gesteld", waarbij hij een onderscheid kan maken naargelang de wijze waarop de aanvraag is ingediend. Artikel 3 van het ontwerp draagt de Koning op de datum van inwerkingtreding van de regeling, bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, vast te stellen. Die datum mag zich niet na 31 december 2010 situeren.

De artikelen 4 en 5 van het ontwerp hebben betrekking op, respectievelijk, de gegevens die worden bijgehouden in het repertorium van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, en de gegevens die de pensioeninstellingen moeten gebruiken bij het toekennen en het in kennis stellen van de rechten op een aanvullend pensioen.

2. 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 in van de voornoemde wet van 28 april 2003 (artikelen 1 en 2 van het ontwerp), en bevat daarnaast een tweetal autonome bepalingen (artikelen 4 en 5 van het ontwerp).

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 ⁽¹⁾.

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.

Die conclusie geldt niet enkel ten aanzien van de artikelen van het ontwerp die strekken tot een formele wijziging van de wet van 28 april 2003, maar ook ten aanzien van de autonome bepalingen die het ontwerp bevat.

⁽¹⁾ 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.

Deze laatste bepalingen zouden derhalve, ter wille van de rechtszekerheid, eveneens beter worden geïntegreerd in een formele wet ⁽²⁾. Op die wijze zal niet enkel de versnippering van de betrokken regeling worden tegengegaan en bijgevolg de toegankelijkheid ervan worden bevorderd, maar zal tevens het risico worden verkleind dat onduidelijkheid ontstaat omtrent de juridische waarde van de ontworpen autonome bepalingen, die in de toekomst immers enkel door de wetgever zullen kunnen worden gewijzigd.

⁽²⁾ Gelet op de draagwijdte van de betrokken bepalingen zou artikel 4 van het ontwerp kunnen worden geïntegreerd in de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, terwijl artikel 5 van het ontwerp in de wet van 28 april 2003 zou kunnen worden ingepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.730/1

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 juin 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 20 juin 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

"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 publicatie van de wet de nodige maatregelen te nemen voor de realisatie van de in dat artikel beschreven doelstellingen; dat die termijn afloopt op 30 juni 2006; dat het voorliggende koninklijk besluit bijgevolg 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

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer la possibilité pour les bénéficiaires d'une pension complémentaire au sens de la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale, de demander une estimation de leurs droits de pension complémentaire et de leurs droits de pension complémentaires projetés.

.../...

L'article 26*bis*, en projet, de cette loi (article 2 du projet) consacre le principe de la demande, mentionne que l'estimation concernée ne vaut pas notification d'un droit à une pension complémentaire et énumère les données que doit contenir l'estimation sous réserve du pouvoir attribué au Roi de compléter la liste des données figurant dans la loi. Le Roi est également chargé de fixer "les modalités ultérieures pour l'introduction de la demande, sa recevabilité et la manière dont l'estimation est mise à disposition", ces modalités pouvant être différenciées en fonction de la manière dont la demande est introduite. L'article 3 du projet charge le Roi de fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions des articles 1^{er} et 2 du projet. Cette date ne peut être postérieure au 31 décembre 2010.

Les articles 4 et 5 du projet concernent respectivement les données conservées dans le répertoire de la Banque-carrefour de la sécurité sociale et celles que les organismes de pension doivent utiliser lors de l'attribution et de la communication des droits à une pension complémentaire.

2. Le fondement juridique de la réglementation en projet se trouve dans l'article 8 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, qui s'énonce comme suit:

"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 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 la loi du 28 avril 2003 précitée (articles 1^{er} et 2 du projet) et contient en outre deux dispositions autonomes (articles 4 et 5 du projet).

La réglementation ainsi projetée s'inscrit dans la délégation de pouvoir de l'article 8 de la loi du 23 décembre 2005 en ce que d'une part, elle tend à réaliser les objectifs énumérés par cette dernière disposition légale et d'autre part, elle peut encore intervenir dans un délai de six mois auquel la même disposition légale fait référence ⁽³⁾.

Le Conseil d'État, section de législation estime néanmoins devoir souligner qu'en conséquence de la limitation dans le temps de la possibilité pour le Roi de faire usage de la délégation de pouvoir de l'article 8 de la loi du 23 décembre 2005, seul le législateur aura encore le pouvoir de modifier la réglementation en projet postérieurement à cette date et l'intervention du Roi ne pourra plus avoir d'autre objet que de donner exécution aux délégations particulières figurant dans le projet. Toute autre option aurait pour effet de vider de sa substance le mécanisme que le législateur a inscrit à l'article 8 de la loi précitée.

Cette conclusion vaut non seulement pour les articles du projet visant à modifier formellement la loi du 28 avril 2003, mais également pour les dispositions autonomes du projet.

⁽³⁾ Compte tenu de la date de publication de la loi du 23 décembre 2005 - soit le 30 décembre 2005 - la durée de 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 texte en projet n'est pas été adopté à cette date, il n'a plus le fondement juridique requis.

Dans un souci de sécurité juridique, mieux vaudrait dès lors également intégrer ces dernières dispositions dans une loi formelle ⁽⁴⁾. Non seulement on éviterait ainsi la dispersion des règles concernées au bénéfice d'une meilleure accessibilité de celles-ci, mais on minimiserait également le risque d'ambiguïté relatif à la valeur juridique des dispositions autonomes en projet que seul le législateur pourra en effet modifier dans le futur.

⁽⁴⁾ Vu la portée des dispositions concernées, l'article 4 du projet pourrait être intégré dans la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale et l'article 5 du projet dans la loi du 28 avril 2003.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. SMETS, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, 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,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME