

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.129/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 januari 2007 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de modaliteiten voor de indiening van de aanvraag met het oog op het bekomen van de uitkeringen voorzien in het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers en in het koninklijk besluit van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen", heeft op 1 februari 2007 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de regeling betreffende het indienen van een aanvraag met het oog op het bekomen van het rust- of overlevingspensioen of van de inkomensgarantie voor ouderen, opgenomen in de koninklijke besluiten van respectievelijk 21 december 1967 ¹ en 23 mei 2001 ², te wijzigen. Daarbij wordt in hoofdzaak beoogd om de papieren aanvraag te vervangen door een elektronische aanvraag, met dien verstande dat een papieren aanvraag nog toegelaten is indien een elektronische aanvraag niet mogelijk is.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt in beginsel geboden, enerzijds, door artikel 31, eerste lid, 1/, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers en, anderzijds, door artikel 5, § 1, vierde lid, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, waaraan wordt gerefereerd in het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

3. De evenwel aan de Rijksdienst voor pensioenen verleende machtiging om te bepalen welke gegevens verplicht moeten worden vermeld in de aanvraag ³ kan slechts geacht worden in voornoemde wetbepalingen rechtsgrond te vinden in zoverre de door de Rijksdienst te bepalen gegevens een louter functionele draagwijdte hebben, of met andere woorden beperkt zijn tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor het vaststellen van het betrokken recht. Indien door de stellers van het ontwerp aan het bepalen van bedoelde gegevens een ruimere draagwijdte wordt toegekend, kan voornoemde machtiging aan de Rijksdienst niet worden aanvaard en dient het bepalen van die gegevens integendeel een zaak van de Koning te blijven.

(1) Koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers.

(2) Koninklijk besluit van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen.

(3) Zie het ontworpen artikel 16, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 (artikel 1 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 (artikel 2 van het ontwerp).

Bovendien dient er, wat specifiek de inkomensgarantie voor ouderen betreft, te worden op gewezen dat de in de aanvraag te verstrekken inlichtingen, overeenkomstig artikel 5, § 1, vierde lid, van de wet van 22 maart 2001, door de Koning moeten worden bepaald. Bijgevolg zal het ontwerp op dit punt nog moeten worden aangevuld en moet de in het ontwerp vervatte delegatie aan de Rijksdienst om in dat verband de concrete gegevens te bepalen - in zoverre die machtiging dan nog nodig wordt geacht - uiteraard zo worden gelezen dat die concrete gegevens rechtstreeks verband houden met de, door de Koning bepaalde, te verstrekken inlichtingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. Met de artikelen 1 en 2 van het ontwerp wordt de regeling inzake het aanvragen van het rust- of overlevingspensioen of de inkomensgarantie voor ouderen, die is opgenomen in de koninklijke besluiten van respectievelijk 21 december 1967 en 23 mei 2001, integraal vervangen, terwijl de effectieve wijzigingen niet op alle bepalingen van die regelingen kunnen worden betrokken.

Het hernemen van de volledige tekst van bepalingen waarvan de wijzigingen miniem zijn, heeft als voordeel dat de bestemming van de norm onmiddellijk kennis kan nemen van de volledige, aangepaste versie van de gewijzigde bepalingen, doch heeft ook nadelen. Zo kan bij de lezer de verkeerde indruk worden gewekt dat de nieuwe bepalingen een grondige herziening inhouden van de bestaande regeling, waardoor het noodzakelijk werd geacht deze volledig te vervangen. Daarenboven moet ermee rekening worden gehouden dat, ook wat betreft de ongewijzigd overgenomen bepalingen, het ontwerp dient te worden beschouwd als een nieuwe wilsuiting van de verordenende overheid, wat betekent dat ook die bepalingen in hun geheel kunnen worden aangevochten voor de afdeling administratie van de Raad van State.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of, gelet op de zo-even vermelde nadelen, de wijzigingen van de betrokken artikelen van de koninklijke besluiten van 21 december 1967 en 23 mei 2001 niet beter worden beperkt tot de effectieve wijzigingen, waar nu wordt geopteerd voor een volledige vervanging van de te wijzigen artikelen, inclusief de ongewijzigd gebleven onderdelen ervan.

.../...

2. Aangezien in de twee te wijzigen koninklijke besluiten een definitie is opgenomen van "Rijksdienst", zijnde de Rijksdienst voor pensioenen ⁴, dient in de ontworpen bepalingen consequent het begrip "Rijksdienst" te worden gehanteerd.

3. Het verdient geen aanbeveling om de burgemeester of de door hem gemachtigde ambtenaar in de ontworpen bepalingen verder aan te duiden als "de bevoegde overheid". Laatstgenoemd begrip dient in de ontworpen bepalingen derhalve telkens te worden vervangen door het begrip "de burgemeester" en in het koninklijk besluit van 21 december 1967 dient bij voorkeur, naar het voorbeeld van artikel 1, 3/, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001, een definitie te worden opgenomen van "de burgemeester", zijnde "de burgemeester of de door hem gemachtigde ambtenaar van het gemeentebestuur". Het ontwerp zal dan in die zin nog moeten worden aangevuld.

4. Aangezien de artikelen 1 en 2 van het ontwerp er telkens toe strekken een volledige afdeling van hoofdstuk II van respectievelijk het koninklijk besluit van 21 december 1967 en van 23 mei 2001 te vervangen, dienen de aanhalingstekens die de nieuwe tekst ervan afbakenen telkens te worden geplaatst enkel aan het begin en aan het einde van die afdelingen, niet telkens voor en na het opschrift en elk artikel van die afdelingen.

Aanhef

1. In het eerste en het tweede lid van de aanhef dient de rechtsgrond voor het ontwerp nog te worden gespecificeerd. Men schrijve bijgevolg aan het einde ervan respectievelijk "..., inzonderheid op artikel 31, eerste lid, 1/;" en "..., inzonderheid op artikel 5, § 1, vierde lid;".

Bovendien moet in het tweede lid van de aanhef in de Nederlandse tekst het juiste opschrift van de wet van 22 maart 2001 worden vermeld, te weten "tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen".

⁽⁴⁾ Zie artikel 3*bis*, § 2, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 en artikel 1, 4/, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001.

2. Aan het einde van het derde lid van de aanhef schrijve men "..., vervangen (niet: laatst gewijzigd) bij het koninklijk besluit van 8 augustus 1997;".

Artikel 1

1. De Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 15, derde lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 zou duidelijker als volgt kunnen worden gesteld: "De Rijksdienst zendt per kerende post via elektronische weg een ontvangstmelding terug die bestemd is voor de aanvrager en die de datum vermeldt waarop de aanvraag is ingediend".

De redactie van het ontworpen artikel 5, derde lid, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 (artikel 2 van het ontwerp) dient in dezelfde zin te worden aangepast.

2. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 16, derde lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 schrijve men: "Binnen drie werkdagen ...".

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 6, derde lid, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 (artikel 2 van het ontwerp).

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.129/1

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 19 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification des modalités d'introduction de la demande en vue de l'obtention des prestations prévues par l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés et par l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées", a donné le 1^{er} février 2007 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à modifier les règles relatives à l'introduction de la demande en vue de l'obtention de la pension de retraite et de survie ou de la garantie de revenus aux personnes âgées, inscrites dans les arrêtés royaux, respectivement, des 21 décembre 1967 ¹ et 23 mai 2001 ². En outre, il entend principalement remplacer la demande sur papier par une demande électronique, étant entendu qu'une demande sur papier est toujours autorisée lorsqu'une demande électronique n'est pas possible.

2. En principe, le projet trouve un fondement juridique, d'une part, dans l'article 31, alinéa 1^{er}, 1/, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, et, d'autre part, dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, visés, respectivement, au premier et au deuxième alinéa du préambule du projet.

3. L'autorisation accordée toutefois à l'Office national des pensions en vue de déterminer les données devant obligatoirement être mentionnées dans la demande ³, ne peut être réputée trouver un fondement juridique dans les dispositions législatives précitées que pour autant que les données à déterminer par l'Office national aient une portée purement fonctionnelle, en d'autres termes, qu'elles soient limitées à ce qui est strictement nécessaire pour établir le droit concerné. Si les auteurs du projet entendent conférer une portée plus large à la détermination des données visées, l'habilitation précitée à l'Office national est inadmissible et la détermination de ces données doit au contraire rester réservée au Roi.

(1) Arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

(2) Arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées.

(3) Voir l'article 16, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 (article 1^{er} du projet) et l'article 5, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 23 mai 2001 (article 2 du projet).

En outre, il est à noter qu'en ce qui concerne plus spécifiquement la garantie de revenus aux personnes âgées, les renseignements à fournir dans la demande doivent être déterminés par le Roi, conformément à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 22 mars 2001. En conséquence, le projet devra encore être complété sur ce point et la délégation à l'Office national prévue dans le projet en vue de déterminer les données concrètes à cet égard - dans la mesure où cette habilitation serait encore jugée nécessaire - devra évidemment s'interpréter en ce sens que les données visées présentent un rapport direct avec les renseignements à fournir, déterminés par le Roi.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

1. Les articles 1^{er} et 2 du projet remplacent intégralement les règles relatives aux demandes de pension de retraite ou de survie, ou de la garantie de revenus aux personnes âgées, inscrites aux arrêtés royaux, respectivement, des 21 décembre 1967 et 23 mai 2001, alors que les modifications effectives ne peuvent être mises en relation avec toutes les dispositions que contiennent ces règles.

La reproduction intégrale des dispositions faisant l'objet de modifications minimales présente certes l'avantage de permettre au destinataire de la norme de prendre directement connaissance, dans sa totalité, de la version adaptée des dispositions modifiées, mais comporte également certains inconvénients. Ainsi, le lecteur peut être porté à croire, à tort, que les nouvelles dispositions impliquent une révision radicale des règles existantes, qui requiert de remplacer ces dernières dans leur ensemble. Il faut en outre garder à l'esprit que le projet doit être considéré, y compris en ce qui concerne les dispositions reproduites telles quelles, comme une nouvelle manifestation de la volonté de l'autorité investie du pouvoir réglementaire, ce qui signifie que ces dispositions peuvent elles aussi être contestées dans leur ensemble devant la section d'administration du Conseil d'État.

Compte tenu des inconvénients qui viennent d'être exposés, les auteurs du projet apprécieront s'il ne vaudrait pas mieux limiter aux modifications proprement dites les modifications des articles concernés des arrêtés royaux des 21 décembre 1967 et 23 mai 2001, à la différence du choix qui est fait à présent de remplacer intégralement les articles dont la modification est envisagée, y compris les éléments de ceux-ci qui ne sont pas modifiés.

2. Dès lors que les deux arrêtés royaux dont la modification est envisagée comportent une définition de l'"Office national" ou de l'"Office", à savoir l'Office national des pensions ⁴, on utilisera d'une manière cohérente la notion d'"Office (national)" dans les dispositions en projet.

3. Il n'est pas recommandé que les dispositions en projet désignent comme "l'autorité compétente" le bourgmestre ou le fonctionnaire qu'il délègue. En conséquence, il conviendra, dans les dispositions en projet, de remplacer chaque fois cette dernière notion par la notion de "bourgmestre" et, dans l'arrêté royal du 21 décembre 1967, mieux vaudrait, à l'instar de l'article 1^{er}, 3/, de l'arrêté royal du 23 mai 2001, inscrire une définition du "bourgmestre", à savoir "le bourgmestre ou le fonctionnaire de l'administration communale délégué par lui". On complétera, dès lors, le projet en ce sens.

4. Étant donné que les articles 1^{er} et 2 du projet visent chaque fois à remplacer intégralement une section du chapitre II, respectivement, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 et du 23 mai 2001, les guillemets qui signalent le nouveau texte seront chaque fois placés uniquement au début et à la fin de ces sections, et non chaque fois avant ou après l'intitulé et chaque article des sections visées.

⁽⁴⁾ Voir respectivement l'article 3*bis*, § 2, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 et l'article 1^{er}, 4/, de l'arrêté royal du 23 mai 2001.

Préambule

1. Aux premier et deuxième alinéas du préambule, il y a lieu de préciser encore le fondement juridique du projet. En conséquence, on écrira à la fin de ces alinéas, respectivement, "..., notamment l'article 31, alinéa 1^{er}, 1/;" et "..., notamment l'article 5, § 1^{er}, alinéa 4;".

En outre, le deuxième alinéa du préambule du texte néerlandais doit mentionner l'intitulé exact de la loi du 22 mars 2001, à savoir "tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen".

2. À la fin du troisième alinéa du préambule, on écrira "..., remplacés (et non: modifiés en dernier lieu) par l'arrêté royal du 8 août 1997;".

Article 1^{er}

1. Le texte néerlandais de l'article 15, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, pourrait être rédigé plus clairement comme suit: "De Rijksdienst zendt per kerende post via elektronische weg een ontvangsmelding terug die bestemd is voor de aanvrager en die de datum vermeldt waarop de aanvraag is ingediend".

On adaptera dans le même sens l'article 6, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 23 mai 2001 (article 2 du projet).

2. Dans le texte néerlandais de l'article 16, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, on écrira: "Binnen drie werkdagen ...".

On adaptera dans le même sens la formulation de l'article 5, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 23 mai 2001 (article 2 du projet).

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, 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. B. STEEN, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME