

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 17 mei 1994 door de Minister van Pensioenen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Raadgevend Comité voor de pensioensector", heeft op 2 juni 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 17 mai 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un Comité consultatif pour le secteur des pensions", a donné le 2 juin 1994 l'avis suivant :

Aanhef.

1. De in de eerste aanhefverwijzing vermelde bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp, zodat de betrokken aanhefverwijzing moet worden weggelaten.

In de plaats ervan kunnen de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet als rechtsgrond voor het ontwerp worden aangewezen. Aan die artikelen ontleent de Uitvoerende Macht immers de bevoegdheid om een comité als bedoeld in het ontwerp op te richten, te meer omdat de taken van het Raadgevend Comité voor de pensioensector, zoals die in artikel 4 van het ontwerp worden omschreven, in essentie beperkt blijven tot het uitbrengen van niet-bindende adviezen aan de bevoegde minister.

2. In het voordrachtformulier wordt alleen de Minister van Pensioenen vermeld. Uit de tekst van het ontwerp blijkt nochtans dat nog andere ministers - rechtstreeks of via hun departementen - bij de ontworpen regeling zijn betrokken (zie bijvoorbeeld de artikelen 5 en 6). Die ministers moeten derhalve ook in het voordrachtformulier en, in samenhang hiermee, in de uitvoeringsbepaling en bij de medeondertekening van het ontwerp worden vermeld.

In ieder geval dient in het voordrachtformulier te worden geschreven "Op de voordracht van ...".

.../...

Artikelen 1 en 2.

Mede om wetgevingstechnische redenen verdient het aanbeveling de artikelen 1 en 2 te redigeren als volgt :

"Artikel (1). Voor de toepassing van dit besluit wordt onder "pensioensector" verstaan de rust- en overlevingspensioenen, de als zodanig geldende voordelen en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

Art. (2). Bij het Ministerie van Sociale Voorzorg wordt een Raadgevend Comité voor de pensioensector opgericht, hierna het "Comité" te noemen, bestaande uit een plenaire vergadering en een bureau".

Artikel 3.

1.1. In artikel 3, § 1, 1º en 2º, dient de vermelding van de voorzitter en de twee ondervoorzitters van de plenaire vergadering te worden achterwege gelaten, vermits uit de paragrafen 4 en 5, van hetzelfde artikel, kan worden afgeleid dat zij worden gekozen door en onder de leden van die vergadering. In dat geval zullen uiteraard de interne verwijzingen in het ontwerp moeten worden aangepast.

1.2. Luidens artikel 3, § 1, 3º tot 6º, zullen de leden van de plenaire vergadering worden voorgedragen door seniorenorganisaties welke zijn of zullen worden opgericht in of door de onderscheiden Gemeenschappen of Gewesten.

.../...

De autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten staat niet eraan in de weg dat zij vertegenwoordigers hebben in een federaal comité als bedoeld in het ontwerp, maar brengt anderzijds ook mee dat het niet aanwijzen van de betrokken leden of hun afwezigheid op de vergaderingen van het Comité, uiteraard geen invloed kan hebben op de geldigheid van de uitgebrachte adviezen of de gedane voorstellen. De federale Regering kan immers de Gemeenschappen en de Gewesten niet de verplichting opleggen vertegenwoordigers in het betrokken comité aan te wijzen. Wel zou, gelet op de samenstelling van de plenaire vergadering, de praktische werkbaarheid van het Comité in het gedrang kunnen komen bij gebreke van voordrachten van leden door de beoogde seniorenorganisaties.

1.3. Het is niet duidelijk welke de taak is van de in artikel 3, § 1, 7°, bedoelde "raadgevers", noch door welke instantie zij zullen worden voorgedragen. In dat verband is door de gemachtigde van de Regering verduidelijkt dat de raadgevers zullen worden voorgedragen door op federaal niveau gestructureerde organisaties. Dat blijkt niet uit de tekst van het ontwerp. Ter zake zal derhalve in een meer expliciete regeling moeten worden voorzien.

2. In artikel 3, § 2, vervange men de woorden "effectief stemrecht" door de woorden "een beraadslagende stem".

In de tweede zin, vervange men het woord "zetelen" door de woorden "hebben zitting".

.../...

3.1. In artikel 3, § 3, wordt uitsluitend de duur van het mandaat van de effectieve leden bepaald. De duur van het mandaat van de plaatsvervangers daarentegen wordt niet geregeld.

3.2. In artikel 3, § 3, derde lid, dienen de Nederlandse en de Franse tekst met elkaar in overeenstemming te worden gebracht, waar de eerstgenoemde het heeft over een "tussentijdse vacature", en in de Franse tekst sprake is van "en cas de vacance". Tevens wordt in de Nederlandse tekst het woord "beëindigd" beter vervangen door het woord "vol-eindigd".

4. Het is niet duidelijk of in de paragrafen 4 en 5 van artikel 3 ook de raadgevers worden bedoeld waarvan sprake in paragraaf 1, 7°, van het artikel. In paragraaf 2 worden die raadgevers alvast als "leden" bestempeld. De duidelijkheid en derhalve de rechtszekerheid zouden niet-temin ermee zijn gebaat zo in de paragrafen 4 en 5 met zoveel woorden zou worden aangegeven of ook de raadgevers worden beoogd of niet.

5. Volgens de gemachtigde van de Regering is het de bedoeling dat de voorzitter en de ondervoorzitters van de plenaire vergadering ieder tot een verschillende taalgroep zouden behoren. Zoals artikel 3, § 5, is geredigeerd, is het nochtans niet uitgesloten dat de twee ondervoorzitters tot een zelfde taalgroep behoren.

.../...

6.1. Luidens artikel 3, § 6, waakt de betrokken minister bij de benoeming van de "overeenkomstig § 1 op dubbele lijsten voorgedragen leden" over de "pluralistische en representatieve samenstelling" van de plenaire vergadering. Aan de Raad van State is meegedeeld dat een aantal van de in artikel 3, § 1, vermelde seniorenverenigingen een louter feitelijk karakter hebben en derhalve geen juridisch geformaliseerd bestaan leiden. Die vaststelling kan uiteraard van invloed zijn bij de beoordeling van de representativiteit van de betrokken verenigingen door de bevoegde minister.

6.2. Volgens de gemachtigde van de Regering is het de bedoeling dat ook de plaatsvervangende leden op dubbele lijsten worden voorgedragen. Dat blijkt niet uit de tekst van het ontwerp.

6.3. Voorts schrijve men in artikel 3, § 6, "De Minister die de Pensioenen onder zijn bevoegdheid heeft benoemt ...".

7. Voor artikel 3, § 7, wordt de volgende redactie in overweging gegeven :

"De plenaire vergadering komt minstens driemaal per jaar samen".

Artikel 4.

1.1. Luidens artikel 4, § 1, 1^o, eerste lid, kan de plenaire vergadering onder meer een "beroep doen op reeds

.../...

verrichte studies van de ter zake bevoegde administraties". De draagwijdte van deze bevoegdheid is niet duidelijk en behoeft een nadere precisering.

1.2. Het bepaalde in artikel 4, § 1, 1^o, tweede lid, dient, gelet op de strekking ervan, in een afzonderlijk punt 2 te worden opgenomen. De overige punten van artikel 4, § 1, moeten dan uiteraard worden vernummerd.

2. Aan de Raad van State is meegedeeld dat in artikel 4, § 1, 3^o, met de woorden "... en houdt hiervoor contact met de ter zake bevoegde diensten" wordt bedoeld op de praktische uitwisseling van gegevens in verband met de dienstverlening, tussen de plenaire vergadering en de betrokken besturen. Het verdient aanbeveling die bedoeling op een meer duidelijke wijze tot uitdrukking te brengen in het ontwerp.

3. In artikel 4, § 2, eerste lid, kunnen de woorden "in het Comité" worden geschrapt.

Artikel 5.

1. In artikel 5, § 1, eerste lid, volstaat het te schrijven : "Het bureau is belast met de technische en administratieve coördinatie van de plenaire vergadering".

.../...

2. Vraag is of het niet wenselijk is in artikel 5, § 3, te bepalen dat de leden van het bureau die geen deel uitmaken van de plenaire vergadering, de zittingen van deze laatste met raadgevende stem kunnen bijwonen.

Artikel 8.

De Franse tekst zou beter als volgt worden geredigeerd : "Le Comité adresse chaque année un rapport d'activité au Ministre ...".

Préambule.

1. La disposition de la loi spéciale du 8 août 1980, visée au premier alinéa du préambule, ne procurant aucun fondement légal au projet, il convient d'omettre cette référence.

Au lieu de la référence précitée, les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution peuvent être citées comme procurant un fondement légal au projet. En effet, c'est de ces articles que le Pouvoir exécutif tient la compétence d'instituer un comité tel que celui visé par le projet, et cela d'autant plus que les missions du Comité consultatif pour le secteur des pensions se limitent essentiellement à émettre à l'intention du ministre compétent des avis non contraignants.

2. La formule de proposition ne fait mention que du Ministre des Pensions. Il ressort cependant du texte du projet que d'autres ministres également, que ce soit directement ou par le truchement de leurs départements, se trouvent associés à la réglementation en projet (voir par exemple les articles 5 et 6). Il conviendra dès lors de faire mention de ces ministres également dans la formule de proposition et, de ce fait, dans la disposition d'exécution du projet, qu'ils sont aussi appelés à contresigner.

En tout état de cause, il y a lieu d'écrire dans le texte néerlandais de la formule de présentation "Op de voordracht van ...".

.../...

Articles 1er et 2.

Pour des motifs de technique législative, notamment, il est recommandé de rédiger les articles 1er et 2 comme suit :

"Article (1er). Pour l'application du présent arrêté, on entend par "secteur des pensions" les pensions de retraite et de survie, les avantages équivalents et le revenu garanti aux personnes âgées.

"Art. (2). Il est institué auprès du Ministère de la Prévoyance sociale un Comité consultatif pour le secteur des pensions, dénommé ci-après le "Comité", composé d'une assemblée plénière et d'un bureau".

Article 3.

1.1. A l'article 3, § 1er, 1^o et 2^o, il conviendrait d'omettre la mention du président et des deux vice-présidents de l'assemblée plénière, dès lors qu'il peut être inféré des paragraphes 4 et 5 du même article qu'ils sont choisis par les membres de cette assemblée et parmi ces derniers. Dans cette hypothèse, il y aura évidemment lieu d'adapter les références internes figurant dans le projet.

1.2. Selon l'article 3, § 1er, 3^o à 6^o, les membres de l'assemblée plénière sont présentés par les organisations de seniors qui ont été ou seront créées dans ou par les différentes Communautés ou Régions.

.../...

L'autonomie des Communautés et des Régions ne s'oppose pas à ce qu'elles aient des représentants au sein d'un comité fédéral tel que l'entend le projet; toutefois, il en résulte également, par ailleurs, que la non-désignation des membres concernés ou leur absence lors des réunions du Comité ne peut évidemment avoir aucune incidence sur la validité des avis émis ou des propositions formulées. En effet, le Gouvernement fédéral ne peut imposer aux Communautés et aux Régions l'obligation de désigner des représentants au sein du comité concerné. Il est vrai que, compte tenu de la composition de l'assemblée plénière, le fonctionnement effectif du Comité pourrait se trouver compromis à défaut de présentations de membres par les organisations de seniors visées.

1.3. Il n'est précisé ni quelle est la mission des "conseillers" visés à l'article 3, § 1er, 7^o, ni par quelle autorité ils seront présentés. A ce sujet, le délégué du Gouvernement a précisé que les conseillers seront présentés par des organisations structurées au niveau fédéral. Cette précision ne ressort pas du texte du projet. Il conviendrait, dès lors, de prévoir sur ce point des règles plus explicites.

2. A l'article 3, § 2, le texte français serait mieux rédigé comme suit : "Les membres visés au paragraphe 1er, 1^o à 6^o, ont voix délibérative. Les membres visés au paragraphe 1er, 7^o, siègent avec voix consultative".

3.1. L'article 3, § 3, fixe exclusivement la durée du mandat des membres effectifs, sans régler par contre celle du mandat des suppléants.

.../...

3.2. A l'article 3, § 3, alinéa 3, il conviendrait d'assurer la concordance du texte français et du texte néerlandais, le premier de ces textes utilisant l'expression "en cas de vacance", tandis que le texte néerlandais fait état d'une "tussentijdse vacature". Au surplus, dans le texte néerlandais il serait préférable de remplacer le mot "beëindigd" par le mot "voleindigd".

4. Il n'apparaît pas clairement si les paragraphes 4 et 5 de l'article 3 visent également les conseillers mentionnés au paragraphe 1er, 7°, de cet article. Au paragraphe 2, ces conseillers sont, en tout état de cause, qualifiés de "membres". Dans l'intérêt de la clarté et, partant, de la sécurité juridique, il serait néanmoins recommandé d'indiquer expressément aux paragraphes 4 et 5 si ceux-ci s'appliquent également ou non aux conseillers.

5. Suivant le délégué du Gouvernement, le président et les vice-présidents de l'assemblée plénière devraient appartenir chacun à un groupe linguistique différent. Selon la rédaction actuelle de l'article 3, § 5, il n'est toutefois pas exclu que les deux vice-présidents appartiennent à un même groupe linguistique.

6.1. Selon l'article 3, § 6, le ministre concerné, lors de la nomination des "membres proposés en vertu du paragraphe 1er sur des listes doubles", "veille à la composition pluraliste et représentative de l'assemblée plénière". Il a été communiqué au Conseil d'Etat que plusieurs des associations de seniors mentionnées à l'article 3, § 1er,

.../...

sont de simples associations de fait et n'ont donc pas d'existence juridique formalisée. Cette particularité peut évidemment exercer une influence sur l'appréciation de la représentativité des associations concernées par le ministre compétent.

6.2. Selon le délégué du Gouvernement, les membres suppléants également devraient être présentés sur des listes doubles. Cette précision ne ressort pas du texte du projet.

6.3. Il conviendrait, au surplus, d'écrire à l'article 3, § 6 : "Le Ministre qui a les Pensions dans ses attributions nomme ...".

7. La rédaction suivante est suggérée pour l'article 3, § 7 :

"L'assemblée plénière se réunit au moins trois fois par an".

Article 4.

1.1. Selon l'article 4, § 1er, 1^o, alinéa 1er, l'assemblée plénière peut notamment "recourir à des études déjà établies par les administrations compétentes dans cette matière". La portée de cette compétence manque de précision : il y aurait lieu, dès lors, de la spécifier plus amplement.

.../...

1.2. Eu égard à sa portée, il conviendrait de faire figurer en un 2^o distinct, l'article 4, § 1er, 1^o, alinéa 2. Il y aurait lieu, dès lors, d'adapter la numérotation des autres subdivisions de l'article 4, § 1er.

2. Il a été communiqué au Conseil d'Etat qu'à l'article 4, § 1er, 3^o, les mots "... et pour ce faire, entretient le contact avec les services compétents en la matière" portent sur les échanges pratiques de données dans le cadre de la présentation de services, entre l'assemblée plénière et les administrations concernées. Il est recommandé d'exprimer cette intention plus clairement dans le projet.

3. A l'article 4, § 2, alinéa 1er, les mots "au sein du Comité" peuvent être supprimés.

Article 5.

1. A l'article 5, § 1er, alinéa 1er, il suffit d'écrire : "Le bureau est chargé de la coordination technique et administrative de l'assemblée plénière".

2. La question se pose de savoir s'il ne serait pas indiqué d'inscrire à l'article 5, § 3, que les membres du bureau qui ne font pas partie de l'assemblée plénière peuvent assister aux réunions de celle-ci avec voix consultative.

.../...

Article 8.

Le texte français serait mieux rédigé ainsi qu'il suit : "Le Comité adresse chaque année un rapport d'activité au Ministre ...".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heren : M. VAN DAMME,
Messieurs : P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

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 Mme S. VANDERHAEGEN.

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.

S. VANDERHAEGEN.