Coordination (2)

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 23e mei 1960 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende oprichting van een Rijksdienst voor arbeiderspensioenen", heeft de 24e mei 1960 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 23 mai 1960, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant création de l'Office national des pensions pour ouvriers", a donné le 24 mai 1960 l'avis suivant :

Het ontwerp wil een nieuwe openbare instelling oprichten, die met de toepassing van de arbeiderspensioenwet van 21 mei 1955 zal worden belast.

Volgens de memorie van toelichting moet het ontwerp "het paritair beheer verzekeren in de regeling voor arbeiderspensioenen".

Bij de Kamer der Volksvertegenwoordigers werd op 15 april 1960 een ontwerp van wet betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg neergelegd (Kamer, Gedr. St. 506 , 1959-1960 , nr 1). Dit ontwerp is onder meer toepasselijk op de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen, die bepaalde taken te vervullen heeft in verband met de uitvoering van de wet van 21 mei 1955, welke taken, behalve de betaling van de uitkeringen, door de nieuwe openbare instelling zullen worden overgenomen.

Het onderhavig ontwerp regelt de inrichting en het beheer van de nieuwe Rijksdienst nagenoeg op dezelfde wijze als het ontwerp nr 506 die van de erin genoemde instellingen; het enige verschil ligt hierin dat het onderhavig ontwerp twee bepalingen bevat die niet in het andere ontwerp voorkomen en krachtens welke de prioriteitswetten geen toepassing vinden bij de benoeming van de administrateur-generaal en zijn adjunct (artikel 9, zevende lid) en de Koning het plaatsen van de beschikbare gelden regelt (artikel 13, derde lid). Deze laatste bepaling wijkt af van artikel 12, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954, terwijl, wat de

.../...

eerste betreft,men niet inziet waarom men op dit punt onderscheid zou maken tussen de verschillende instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg.

In zover de opdracht van de nieuwe instelling niet verschilt van die welke aan genoemde Rijkskas gegeven is of kan worden gegeven, is laatstgenoemd ontwerp van wet dus ruimschoots voldoende om "het paritair beheer te verzekeren in de regeling voor arbeiderspensioenen", en is het hoegenaamd niet nodig te dien einde een nieuwe instelling in het leven te roepen.

\+

\+ \+

De oprichting van de Rijksdienst voor arbeiderspensioenen wordt in de memorie van toelichting nog verantwoord door de overweging dat, in tegenstelling met de pensioenregelingen voor bedienden, zeelieden, mijnwerkers en zelfstandigen, de arbeiderspensioenwet niet wordt toegepast door een "afzonderlijke" instelling, maar dat de Minister van Sociale Voorzorg belast is "met het onderzoek van en het beslissen over de aanvragen om pensioen terwijl, anderzijds,het beheer van deze gelden toevertrouwd is aan een openbare instelling die tevens andere opdrachten te vervullen heeft".

In dit verband moet vooreerst worden opgemerkt dat ook over de aanvragen om bediendenpensioen de Minister, en niet een openbare instelling,uitspraak doet (wet van 12 juli 1957, artikel 19). Acht de Regering het verkieslijk de bevoegdheid om over de pensioenaanspraken te be-

.../...

slissen niet langer door de Minister, maar door een openbare instelling te laten uitoefenen, dan zou het aanbeveling verdienen zowel de bediendenpensioenwet als de arbeiderspensioenwet op dit punt te wijzigen.

Wat de overige opdrachten betreft, die ter uitvoering van de pensioenwetten moeten worden vervuld, dient te worden opgemerkt dat artikel 17, § 2, van de arbeiderspensioenwet van 21 mei 1955 de Koning ertoe machtigt de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen met de uitvoering van die wet te belasten en aan die kas inzonderheid toe te vertrouwen "de betaling van de uitkeringen, het onderzoek van de aanvragen en het toezicht op de toepassing van deze wet". De uitbetaling van de pensioenen en het toezicht werden haar overigens toevertrouwd door de artikelen 33 en 56 van het koninklijk besluit van 17 juni 1955.

De wet van 21 mei 1955 maakt het dus thans reeds mogelijk een openbare instelling te belasten met de toepassing van de arbeiderspensioenwet, behalve wat de beslissing over de pensioenaanspraken betreft.

Volgens de memorie van toelichting blijft dan echter nog het bezwaar bestaan, dat die instelling nog andere opdrachten te vervullen heeft. De Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen treedt inderdaad nog op als uitbetalingsinstelling voor alle andere pensioenregelingen, die der zelfstandigen inbegrepen (wet van 28 maart 1960, artikel 54, § 3). Vermoedelijk is de reden daarvan, dat deze instelling technisch best geoutilleerd is om die taak te vervullen. Het is inderdaad opvallend dat artikel 20, § 1, van de wet van

.../...

12 juli 1957 de Nationale Kas voor bediendenpensioenen ermee belast de bediendenpensioenen uit te betalen, maar dat artikel 36 van het koninklijk besluit van 30 juli 1957 aan de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen niettemin opdracht geeft die pensioenen voor rekening van de Nationale Kas voor bediendenpensioenen te vereffenen door middel van postassignaties. Indien het om technische redenen noodzakelijk kan zijn de pensioenen te doen uitbetalen door een andere instelling dan die welke met de toepassing van de betrokken regeling is belast, is er omgekeerd echter, uit een oogpunt van rationeel en doelmatig beheer van de openbare diensten, geen principieel bezwaar tegen dat eenzelfde instelling wordt belast met de ganse uitvoering van een pensioenregeling, de uitbetaling van de pensioenen inbegrepen, zelfs al verricht zij deze laatste taak ook ter uitvoering van andere pensioenregelingen.

De reden waarom, zoals in het onderhavig ontwerp, de uitbetaling van de pensioenen en de overige taken in verband met de uitvoering van de pensioenregeling aan twee verschillende instellingen worden opgedragen, moet dus elders liggen, bijvoorbeeld in de wenselijkheid beide instellingen verschillend in te richten.

Het verdient wellicht aanbeveling van deze reden in de memorie van toelichting melding te maken, temeer daar, zoals reeds werd aangetoond, de algemene regelen betreffende het beheer en de inrichting van de Rijksdienst voor arbeiderspensioenen dezelfde zijn als die welke het ontwerp van wet nr 506 van 15 april 1960 voor de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen voorschrijft.

.../...

Indien echter deze laatste instelling nog alleen tot taak heeft de pensioenen uit te betalen, - en dit is het uiteindelijk resultaat van onderhavig ontwerp -, is het zeer de vraag of er nog reden toe bestaat de Rijkskas te onderwerpen aan dezelfde regelen van beheer als de overige instellingen van sociale zekerheid, en meer bepaald of het paritair beheer door werkgevers en werknemers voor de Rijkskas nog aangewezen is.

Dit paritair beheer wordt immers in de memorie van toelichting verantwoord door de overweging dat "deze instellingen hun inkomsten putten, hetzij volledig, hetzij grotendeels uit de bijdragen, welke op de lonen van de werknemers ingehouden worden of welke door de werkgevers gestort worden".

Deze verantwoording geldt niet voor een instelling die alleen als uitbetalingsinstelling bij de uitvoering van de pensioenregeling betrokken is, terwijl de gelden die voor de uitbetaling moeten dienen, door andere instellingen worden beheerd.

Voor de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen komt daarbij nog dat zij niet alleen de pensioenen van de werknemers uitbetaalt, maar ook die van de zelfstandigen en van de gerechtigden op de gecoördineerde pensioenwetten, welke thans nog bijna uitsluitend op gepensioneerden die geen gewezen werknemers zijn toepassing vinden.

\+

\+ \+

.../...

Uit hetgeen voorgaat, mag men alleszins besluiten dat het overbodig is de oprichting van de Rijksdienst voor arbeiderspensioenen in een afzonderlijke wet te regelen.

Het beoogde doel kan beter worden bereikt door een wijziging van het ontwerp van wet nr 506 van 15 april 1960 en van de wet van 21 mei 1955.

Wegens de korte termijn waarbinnen de Raad van State advies moet geven, is het hem niet mogelijk een gans nieuwe tekst voor te stellen. Alleen de inhoud van de voornaamste wijzigingen die in het voornoemde ontwerp van wet en de arbeiderspensioenwet zouden moeten worden aangebracht, worden hierna in het kort samengevat.

In het ontwerp van wet nr 506 moet de Rijksdienst voor arbeiderspensioenen worden toegevoegd aan de lijst van de instellingen, waarop het van toepassing is. Eventueel schrappe men aldaar de vermelding van de Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen.

In de wet van 21 mei 1955 moet artikel 17 in volgende zin worden gewijzigd :

1° Een Rijksdienst voor arbeiderspensioenen, openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, wordt opgericht en belast met de toepassing van de wet, inzonderheid met het onderzoek van en de beslissing over de pensioenaanvragen, het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen en het beheer der fondsen bestemd voor de financiering der pensioenen (zie de artikelen 1, 2, 13, tweede lid, en 22 van het ontwerp).

.../...

2° Het fiscaal statuut van de Rijksdienst wordt bepaald ... (zie artikel 23 van het ontwerp).

In dit verband moet echter worden gewezen op de onnodig omslachtige bewoordingen van dit artikel 23 en op het feit dat deze bepaling zonder enige geldige reden inzake provincie- en gemeentebelastingen aan de Rijksdienst een gunstiger regime verzekert dan aan de Staat zelf.

De volgende bepaling wordt voorgesteld :

"De Rijksdienst voor arbeiderspensioenen wordt met de Staat gelijkgesteld voor de toepassing van de wetten en reglementen betreffende de directe en indirecte belastingen geheven ten behoeve van de Staat, de provinciën en de gemeenten".

3° De Rijkskas voor rust- en overlevingspensioenen wordt belast met de uitbetaling van de pensioenen (zie artikel 29 van het ontwerp).

Voorts moeten in het nieuwe ontwerp van wet in de hierna aangegeven volgorde en onder voorbehoud van de volgende vormwijzigingen, worden overgenomen :

1° artikel 28, mits men telkens "eerste lid" leest in plaats van "lid 1",en "artikel 13, § 2, vierde lid" in plaats van "artikel 13, § 2, lid 5";

2° de artikelen 25, 27 en 26, mits men in dit laatste artikel "§ 2, A, 5°" schrijft in plaats van "§ 2, 5°" en melding maakt van de wijziging van de gecoördineerde wetten bij de wet van 30 december 1950;

.../...

3° onder de hoofding "Overgangsbepalingen", de artikelen 24, 30 en 31, mits men in dit laatste artikel "na de bekendmaking" schrijft in plaats van "die aanvangt bij het publiceren";

4° artikel 32, waarvan de aanvang als volgt moet worden gelezen : "Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

Voor het overige hangt de redactie van dit artikel af van de wijze waarop men het nieuwe artikel 17 van de wet van 21 mei 1955 indeelt.

Le projet tend à créer un nouvel organisme public qui sera chargé de l'application de la loi du 21 mai 1955 relative à la pension des ouvriers.

D'après l'exposé des motifs, le projet a pour but "d'assurer la gestion paritaire du régime des pensions ouvrières".

Le 15 avril 1960 un projet de loi sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale a été déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants (Chambre, doc. n° 506, 1959-1960, n° 1). Ce projet s'applique notamment à la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie, qui est chargée de certaines tâches touchant à l'exécution de la loi du 21 mai 1955, tâches qui, à l'exclusion du paiement des prestations, seront reprises par le nouvel organisme public.

Le présent projet règle l'organisation et la gestion du nouvel Office national d'une manière quasi identique à celle prévue par le projet n° 506 pour les organismes publics qu'il énumère; la seule différence réside dans le fait que le présent projet contient deux dispositions qui ne figurent pas dans le projet n° 506 et qui portent, l'une que les lois relatives aux droits de priorité ne sont pas applicables à la nomination de l'administrateur général et de son adjoint (article 9, alinéa 7), l'autre que le Roi fixe les règles relatives au placement des disponibilités de l'Office (article 13, alinéa 3). Cette dernière disposition déroge à l'article

.../...

12, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954, alors que, quant à la première, l'on n'aperçoit guère la nécessité qu'il peut y avoir d'établir sur ce point une distinction entre les différents organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale.

Pour autant que la mission du nouvel organisme ne diffère pas de celle qui est dévolue à ladite Caisse nationale, ou qui pourrait lui être confiée, les dispositions du projet n° 506 suffisent amplement à assurer la gestion paritaire du régime des pensions ouvrières et rendent totalement superflue la création, à cette fin, d'un organisme supplémentaire.

\+

\+ \+

Pour justifier la création de l'Office national des pensions pour ouvriers, l'exposé des motifs relève encore que, contrairement à la législation en matière de pensions pour employés, marins, mineurs et travailleurs indépendants, la législation sur les pensions des ouvriers n'est pas appliquée par un organisme "distinct", mais que le Ministre de la Prévoyance sociale "est chargé de l'examen et de la décision en matière de demandes de pension, tandis que, d'autre part, la gestion de ces fonds est confiée à un organisme public chargé également d'autres tâches".

A cet égard, il échet tout d'abord d'observer que c'est de même le Ministre et non pas un organisme public qui statue sur les demandes en obtention d'une pension d'employé (loi du 12 juillet 1957, article 19).

.../...

Si le Gouvernement estime qu'il serait préférable qu'il soit statué sur les titres à la pension par un organisme public plutôt que par le Ministre, il importerait de modifier sur ce point tant la loi relative à la pension des employés que la loi relative aux pensions des ouvriers.

Pour ce qui est des autres missions, à accomplir dans le cadre de l'exécution de la législation en matière de pensions, il y a lieu d'observer que l'article 17, § 2, de la loi du 21 mai 1955 relative à la pension des ouvriers autorise le Roi à charger la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie de l'exécution de cette loi et à lui confier, notamment, "le paiement des prestations, l'instruction des demandes et la surveillance de l'application de la présente loi". La Caisse s'est, du reste, vu confier la liquidation des pensions et la mission de surveillance visée ci-dessus par les articles 33 et 56 de l'arrêté royal du 17 juin 1955.

Dès à présent donc, la loi du 21 mai 1955 permet de charger un organisme public de l'application de la loi relative à la pension des ouvriers, sauf en ce qui concerne le pouvoir de statuer sur les titres à la pension.

D'après l'exposé des motifs, il reste néanmoins l'inconvénient que d'autres missions encore incombent à cet organisme. La Caisse nationale des pensions de retraite et de survie est, en effet, l'organisme payeur pour tous les autres régimes de pension y compris celui des travailleurs indépendants (loi du 28 mars 1960, article 54, § 3). La raison en est probablement qu'elle est le mieux équipée du point de vue technique, pour

.../...

s'acquitter de cette mission. Il est frappant, en effet, que l'article 20, § 1er, de la loi du 12 juillet 1957 charge la Caisse nationale des pensions pour employés du paiement de ces pensions, mais que l'article 36 de l'arrêté royal du 30 juillet 1957 confie à la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie le soin de liquider les pensions d'employés pour le compte de la Caisse nationale des pensions pour employés, au moyen d'assignations postales. S'il peut s'avérer indispensable, pour des raisons d'ordre technique, de confier la liquidation des pensions à un organisme autre que celui qui est chargé de l'application de la législation intéressée, il n'y a pas non plus objection de principe à confier à un même organisme, par souci d'une gestion rationnelle et efficace des services publics, l'exécution intégrale d'une législation de pension, la liquidation y comprise, même s'il assume également cette dernière tâche dans le cadre d'autres législations.

Sans doute la raison pour laquelle le présent projet confie à deux organismes distincts la liquidation des pensions et les autres tâches en vue de l'application de la législation des pensions doit-elle se chercher ailleurs, par exemple, dans l'opportunité d'organiser les deux organismes d'une manière différente.

Il est souhaitable que l'exposé des motifs fasse état de cette raison, d'autant plus que, comme il a déjà été remarqué, les règles générales relatives à la gestion et à l'organisation de l'Office national des pensions pour ouvriers sont identiques à celles que prévoit le projet de loi n° 506 du 15 avril 1960 pour la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie.

.../...

Si l'on ne réserve à ce dernier organisme que la seule mission de liquider les pensions - et c'est à quoi aboutira en fait le projet - ,on peut se demander s'il subsiste quelque motif de soumettre la Caisse nationale aux mêmes règles de gestion que les autres organismes de sécurité sociale, et plus particulièrement si le système d'une gestion paritaire assurée par les employeurs et les travailleurs se justifie encore en ce qui la concerne.

En effet, l'exposé des motifs justifie cette gestion paritaire par la considération que "ces institutions puisent soit la totalité, soit une partie de leurs ressources, des cotisations retenues sur les rémunérations des travailleurs ou versées par les employeurs".

Cette justification manque de pertinence dans la mesure où elle doit s'appliquer à un établissement qui n'intervient dans l'application de la législation en matière de pensions qu'en tant qu'organisme payeur, alors que la gestion des fonds destinés à la liquidation de ces pensions est assurée par d'autres institutions.

A cela s'ajoute que la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie liquide non seulement les pensions des travailleurs, mais aussi celles des indépendants et des bénéficiaires des lois coordonnées sur les pensions, qui ne s'appliquent plus guère actuellement qu'à des pensionnés qui n'ont pas été des travailleurs.

\+

\+ \+

.../...

En tout état de cause, il est permis de conclure de ce qui précède que point n'est besoin d'une loi distincte pour créer l'Office national des pensions pour ouvriers.

Le but poursuivi, en l'espèce, serait mieux atteint par la voie d'une modification du projet de loi n° 506 du 15 avril 1960 et de la loi du 21 mai 1955.

Dans le bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat n'a pu élaborer un texte entièrement nouveau. Aussi se borne-t-il à indiquer en substance les principales modifications qu'il conviendrait d'apporter au projet de loi précité ainsi qu'à la loi relative à la pension des ouvriers.

Dans le projet de loi n° 506, il conviendrait de compléter la liste des organismes qui tombent sous l'application du projet par la mention de l'Office national des pensions pour ouvriers, et de supprimer, le cas échéant, la mention de la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie.

Quant à la loi du 21 mai 1955, il conviendrait de modifier son article 17 dans le sens indiqué ci-après :

1° Il est institué un Office national des pensions pour ouvriers, établissement public doté de la personnalité civile, chargé de l'application de la loi, en particulier de l'examen et de la décision en matière de demandes de pension, de la surveillance de l'application des dispositions légales, et de la gestion des fonds destinés au financement des pensions (voir les articles 1er, 2, 13, alinéa 2, et 22 du projet).

.../...

2° Le statut fiscal de l'Office national est fixé ... (voir article 23 du projet).

Il convient d'observer à ce sujet que l'article 23 est d'une prolixité inutile et qu'en matière d'impôts provinciaux et communaux, cette disposition assure sans motif valable à l'Office national un régime plus favorable qu'à l'Etat lui-même.

La disposition suivante est proposée :

"L'Office national des pensions pour ouvriers est assimilé à l'Etat pour l'application des lois et règlements relatifs aux impôts directs et indirects perçus au profit de l'Etat, des provinces et des communes".

3° La Caisse nationale des pensions de retraite et de survie est chargée de la liquidation des pensions (voir l'article 29 du projet).

En outre, le nouveau projet de loi devrait reprendre, dans l'ordre et sous réserve des modifications de forme ci-après :

1° l'article 28 du présent projet, sauf à écrire "article 13, § 2, alinéa 4" au lieu de "article 13, § 2, alinéa 5" et uniformément dans la version néerlandaise "eerste lid" au lieu de "lid 1";

2° les articles 25, 27 et 26 du présent projet, sauf à écrire, à l'article 26, "§ 2, A, 5°" au lieu de "§ 2, 5°", et à faire état de la modification apportée par la loi du 30 décembre 1950 aux lois coordonnées;

.../...

3° sous le titre "Dispositions transitoires", les articles 24, 30 et 31, sauf à écrire, dans la version néerlandaise de ce dernier article, "na de bekendmaking" au lieu de "die aanvangt bij het publiceren";

4° l'article 32, dont la version néerlandaise devrait débuter comme suit : "Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

La rédaction de cet article dépendra, pour le surplus, de la subdivision qui sera donnée au nouvel article 17 de la loi du 21 mai 1955.

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren :	A.VRANCKX,	raadsheer van State,	voorzitter,
Messieurs :		conseiller d'Etat,	président,
	G.VAN BUNNEN,	raadsheren van State,	
	K.MEES,	conseillers d'Etat,	
Mevrouw :	J.DE KOSTER,	adjunct-griffier,	griffier.
Madame :		greffier adjoint,	greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.G.VAN BUNNEN

Het verslag werd uitgebracht door de H.H.LENAERTS, substituut.

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

Le rapport a été présenté par M.H.LENAERTS, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) A.VRANCKX.