KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 6e mei 1969 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling voor het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart, van de bijzondere regelen betreffende het ingaan van het pensioenrecht en van de bijzondere toepassingsmodaliteiten van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers", heeft de 20e juni 1969 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 6 mai 1969, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant pour le personnel navigant de l'aviation civile les règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et les modalités spéciales d'application de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés", a donné le 20 juin 1969 l'avis suivant :

Het ontwerp wil onder meer voorzien in de uitvoering, wat het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart betreft, van het bepaalde in artikel 3, eerste lid, 6°, en tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers.

Zoals overigens in het bij dit laatste besluit behorend verslag aan de Koning wordt aangestipt, zijn de zoëven bedoelde bepalingen overgenomen uit de in de wet van 12 juli 1957 neergelegde pensioenregeling voor bedienden, meer bepaald uit artikel 8, eerste lid, 2°, en artikel 14, tweede lid, van deze wet. Deze laatste twee artikelen worden ook ingeroepen als rechtsgrond voor het ontwerp.

Volgens artikel 8, 2°, van de wet van 12 juli 1957 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor bedienden bepaalt de Koning "de speciale toepassingsmodaliteiten van deze wet ... voor het vliegend personeel van burgerlijke luchtvaart".

Volgens artikel 14, tweede lid, van dezelfde wet kan de Koning "voor sommige categorieën van bedienden, inzonderheid voor die beoogd in artikel 8, 2°, bijzondere regelen stellen, wat betreft het ingaan van het recht op pensioen en onder meer die betreffende de pensioengerechtigde leeftijd of de in aanmerking te nemen bezoldigingen en, eventueel, de wijze waarop de uit de toepassing van deze regelen voortvloeiende financiële last gedragen wordt".

.../...

Luidens artikel 75, § 3, van het koninklijk besluit nr. 50 "worden opgeheven doch blijven verder de pensioenen beheersen die daadwerkelijk en voor de eerste maal vóór 1 januari 1968 ingaan : .....

4° de wet van 12 juli 1957 ..., met uitzondering van de artikelen 14bis, 20, 22, 25 en 28".

Bij dit artikel wordt de wet van 12 juli 1957 opgeheven met dien verstande dat enerzijds de gehele regeling - met inbegrip van de vermelde artikelen 8, 2°,en 14 - die in de wet is vervat, nog toepasselijk blijft op de boven nader omschreven pensioenen en zolang er nog gerechtigden op die pensioenen in leven zijn.

De uitdrukkelijke opheffing van de artikelen 8, 2°, en 14 maakt het onmogelijk dat de bij die artikelen aan de Koning toegekende bevoegdheid nog verder wordt uitgeoefend ten aanzien van pensioenen die na 1 januari 1968 daadwerkelijk en voor de eerste maal ingaan.

De enige rechtsbron waaruit voortaan de Regering nog een bevoegdheid kan putten om ten opzichte van het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart en inzake pensioen op te treden, ligt in artikel 3, eerste lid, 6°, en het tweede lid van het genummerde koninklijk besluit dat aan de Koning onder meer de bevoegdheid geeft om "de speciale toepassingsmodaliteiten van het besluit" ten aanzien van voornoemd personeel vast te stellen.

Men zou nu kunnen betogen dat uit het voorgelegde ontwerp blijkt, dat de daarin vervatte regeling geenszins neerkomt op het treffen van bijkomstige voorzieningen die

.../...

onontbeerlijk zijn om de door de Koning, optredend krachtens de volmachtwet, vastgestelde normen toe te passen. In dezelfde gedachtengang zou men ertoe kunnen besluiten dat de beperkte, bij artikel 3, 6°, gegeven delegatie door de Regering wordt opgevat als een delegatie van normatieve bevoegdheid, die naar goeddunken van Regering en permanent kan worden uitgeoefend en die strijdig zou zijn met de volmachtwet om dezelfde redenen als die uiteengezet in het advies L. 4558/1 van 22 december 1954 (Gedr. St., Kamer, nr. 216 - 1954-1955, nr. 1) over een voorontwerp dat de wet van 20 juni 1956 is geworden, in welk advies het volgende staat :

"Mocht men aannemen dat zodanige bepaling van kracht blijft na het verstrijken van de termijn binnen welke de Koning van de hem verleende buitengewone machten kan gebruik maken, dan zou men meteen erkennen dat de uitvoerende macht een, haar door de wetgever voor een beperkte duur verleende, buitengewone bevoegdheid aan zich zelf verder voor onbeperkte duur kan opdragen en zodoende bestendigen.

Zulks kan onmogelijk in overeenstemming zijn met de wil van de wetgever; deze kan immers niet tegelijk de duur van de buitengewone machten hebben beperkt en de bestendiging er van, buiten alle verdere tussenkomst van zijnentwege, hebben toegelaten".

Deze beginselen kunnen echter niet zonder meer worden toegepast op de enigszins verschillende situatie die in het thans voorliggende ontwerp aan het licht treedt.

.../...

Men dient hier inderdaad rekening te houden met het feit dat de hier bedoelde bevoegdheidsopdracht reeds vroeger door de wetgever zelf op bestendige wijze aan de Koning was toegekend en dat zij zonder enige verandering door het koninklijk besluit nr. 50 werd overgenomen, waaruit de continuïteit van de wettelijke rechtsregelen blijkt. Doordat de Koning, juist ter uitvoering van de wet van 31 maart 1967, de pensioenregelingen heeft moeten herzien en harmoniseren, is het om redenen van wetgevingstechniek noodzakelijk geweest, in de vorm de wetgeving inzake pensioenen te splitsen in twee grote groepen : enerzijds de wettelijke bepalingen van vroegere wetten, al dan niet gewijzigd, welke de pensioenen die vóór 1 januari 1968 waren ingegaan, zouden blijven beheersen, en anderzijds een aantal bepalingen die noodzakelijkerwijze en om iedere verwarring te voorkomen, alleen in het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 een plaats konden vinden maar die tegelijk op heel wat punten zoals hier het geval is slechts de voortzetting waren van vroegere wettelijke bepalingen. In die onderstelling mag men aannemen, dat zo de vorm wellicht verschilde,aan het bestaande recht wat de inhoud betreft niets werd veranderd.

Ter zake zijn er dan ook voldoende redenen om artikel 3, eerste lid, 6°, en tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 als rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp aan te nemen, die betrekking hebben op de pensioenen die na 1 januari 1968 ingaan.

*

* *

.../...

Volgens artikel 30 van het ontwerp zal het ontworpen besluit uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1968.

Tegen deze retroactiviteit kunnen moeilijk bezwaren van juridische aard worden ingebracht doordat een van de doelstellingen van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 de verhoging van de pensioenen vanaf 1 januari 1968 is, welk doel ten aanzien van het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart alleen kan worden bereikt, als de bijzondere regelen inzake toepassing van het algemeen stelsel vanaf die zelfde datum worden aangepast en dit zowel voor de pensioenen die na 1 januari 1968 ingaan als voor vroeger ingegane pensioenen.

*
* *

De verwijzing in de aanhef naar het advies van de inspectie van financiën kan zonder bezwaar wegvallen aangezien dit advies in het onderhavige geval niet verplicht is en het hier gaat om een facultatief advies ingewonnen op grond van artikel 17, § 1, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961.

*
* *

Op het voetspoor van de besluiten van 10 januari 1964 en 15 april 1965 die niet aan de Raad van State voor advies werden voorgelegd, worden de stewardessen uitgesloten van de toepassing van het ontworpen besluit.

.../...

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar steunt deze uitsluiting op objectieve criteria. De voornaamste reden is dat de loopbaan van deze personen zeer kort is en alleszins eindigt op veertigjarige leeftijd, hetgeen de invoering van een afwijkend stelsel bemoeilijkt. Bovendien zou dit laatste uitsluitend voor de toekomst kunnen gelden, aangezien deze personen totnogtoe aan de algemene regeling onderworpen zijn.

*
* *

Gelet op het technisch karakter van het ontwerp heeft de Raad van State zich onthouden van vormopmerkingen in verband met de voorgelegde tekst.

*
* *

Artikel 25 van het ontwerp verwijst naar de wet van 12 april 1960 tot eenmaking van de verschillende stelsels van koppeling aan het indexcijfer der kleinhandelsprijzen van het Koninkrijk.

In dit verband wijst de Raad van State nogmaals op de dringende noodzaak deze wet aan te passen aan de toestand die sinds 1 januari 1968 is ontstaan ingevolge de vervanging van bedoeld indexcijfer door het indexcijfer der consumptieprijzen.

Le projet a notamment pour objet d'exécuter,à l'égard du personnel navigant de l'aviation civile, les dispositions de l'article 3, alinéas 1er, 6°,et 2, de l'arrêté royal n°50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

Ainsi que le relève d'ailleurs le rapport au Roi qui précède le susdit arrêté, les dispositions précitées ont été empruntées au régime de pension des employés qui fait l'objet de la loi du 12 juillet 1957, notamment à l'article 8, alinéa 1er, 2°, et à l'article 14, alinéa 2, de cette loi. Ces deux articles sont du reste également invoqués comme fondement légal du projet.

En vertu de l'article 8, 2°, de la loi du 12 juillet 1957 relative à la pension de retraite et de survie des employés, le Roi détermine "les modalités spéciales d'application de la présente loi aux... personnel navigant de l'aviation civile".

L'article 14, alinéa 2, de la même loi habilite le Roi à "déterminer pour certaines catégories d'employés, notamment celles visées à l'article 8, 2°, des règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et notamment celles relatives à l'âge de la pension ou aux rémunérations à prendre en considération et, éventuellement, la façon dont sera supportée la charge financière qui résulterait de l'application de ces règles".

Aux termes de l'article 75, § 3, de l'arrêté royal n° 50 "sont abrogés mais continuent de régir les pensions prenant cours effectivement et pour la première fois avant le 1er janvier 1968 : ...
4° la loi du 12 juillet 1957... à l'exception des articles 14bis, 20, 22, 25 et 28".

.../...

Cet article abroge la loi du 12 juillet 1957 étant entendu que tout le régime - y compris les articles 8, 2° , et 14 précités - prévu par cette loi reste applicable aux pensions visées ci-dessus, aussi longtemps que des bénéficiaires de ces pensions seront en vie.

L'abrogation expresse des articles 8, 2°, et 14 met le Roi dans l'impossibilité d'exercer encore, à l'égard des pensions prenant cours effectivement et pour la première fois après le 1er janvier 1968, les pouvoirs qui Lui sont attribués par ces articles.

La seule source de droit où le Gouvernement peut désormais puiser le pouvoir de réglementer en matière de pension à l'égard du personnel navigant de l'aviation civile est l'article 3, alinéas 1er, 6°, et 2,de l'arrêté royal numéroté, qui habilite le Roi notamment à "déterminer les modalités spéciales d'application du présent arrêté" au personnel susvisé.

On pourrait soutenir que la réglementation contenue dans le présent projet n'apparaît nullement à l'analyse comme étant des prescriptions d'ordre secondaire, indispensables à l'application des normes arrêtées par le Roi sur la base de la loi de pouvoirs spéciaux. Dans cet ordre d'idées, on pourrait considérer que le Gouvernement conçoit la délégation restreinte prévue par l'article 3, 6°, comme étant une délégation de pouvoir normatif dont il peut faire un usage discrétionnaire et permanent et qui serait contraire à la loi de pouvoirs spéciaux pour les motifs exposés dans l'avis L.4558/1 du 22 décembre 1954 (Doc. parl. Chambre, n° 216, 1954-1955,n°1)

.../...

concernant l'avant-projet de loi qui est devenu la loi du 20 juin 1956. Cet avis considère :

"Admettre qu'une telle disposition reste en vigueur après l'expiration du délai dans lequel le Roi peut faire usage des pouvoirs extraordinaires dont il a été investi, équivaudrait à reconnaître que l'exécutif peut se déléguer à soi-même pour un temps illimité, et prolonger ainsi indéfiniment un pouvoir extraordinaire que le législateur lui a conféré pour une durée limitée.

Ceci ne saurait être conforme à la volonté du législateur; en effet, il ne se conçoit guère que celui-ci ait, à la fois, limité la durée des pouvoirs extraordinaires, et permis que ceux-ci soient prolongés indéfiniment, en dehors de toute nouvelle intervention de sa part".

Ces principes ne peuvent toutefois être appliqués tels quels à la situation quelque peu différente du présent projet. Il convient, en effet, de ne pas perdre de vue que la délégation de pouvoirs visée avait déjà été donnée antérieurement et en permanence au Roi par le législateur lui-même et qu'elle est reprise sans plus par l'arrêté royal n°50, qui atteste ainsi de la continuité des règles de droit. C'est précisément parce que le Roi a dû reviser et harmoniser , en exécution de la loi du 31 mars 1967, les régimes de pension qu'il s'est avéré nécessaire, pour des motifs d'ordre légistique, de diviser, quant à la forme, la législation sur les pensions en deux parties : d'une part, les dispositions d'anciennes lois, modifiées ou non, qui continueraient à régir les pensions ayant pris cours avant le 1er janvier 1968 et, d'autre part, un certain nombre de dispositions qui, de par la force des choses et pour éviter toute confusion, ne pouvaient prendre place que dans l'arrêté royal n°50 du 24 octobre 1967 mais qui,

.../...

sur de nombreux points - et c'est le cas en l'espèce - ne constituent que le maintien de dispositions légales antérieures. Dans cette hypothèse, on peut considérer que si la forme du droit s'est modifiée , rien n'est changé quant à son contenu.

Il existe donc des motifs suffisants d'admettre que l'article 3, alinéas 1er , 6°, et 2, de l'arrêté royal n°50 du 24 octobre 1967 constitue un fondement légal aux dispositions du projet relatives aux pensions qui ont pris cours après le 1er janvier 1968.

*
* *

Aux termes de l'article 30 du projet, l'arrêté produira ses effets le 1er janvier 1968.

Cette rétroactivité ne se heurte guère à des objections d'ordre juridique, eu égard au fait que l'un des objectifs de l'arrêté royal n°50 du 24 octobre 1967 consistait en la majoration des pensions à partir du 1er janvier 1968 et que cet objectif ne peut être réalisé à l'égard du personnel navigant de l'aviation civile que si les règles spéciales déterminant l'application du régime général sont adaptées à partir de la même date tant pour les pensions qui ont pris cours après que pour celles qui ont pris cours avant le 1er janvier 1968.

*
* *

.../...

Dans le préambule, la référence à l'avis de l'inspection des finances peut être omise sans inconvénient, puisqu'il s'agit en l'espèce d'un avis facultatif demandé sur la base de l'article 17, § 1er, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961.

*
* *

A l'instar des arrêtés des 10 janvier 1964 et 15 avril 1965, qui n'ont pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, le projet exclut les hôtesses de l'air de l'application de l'arrêté.

Suivant les déclarations du fonctionnaire délégué, cette exclusion est fondée sur des critères objectifs. Elle se justifierait principalement par l'extrême brièveté de la carrière de ces personnes, qui prend fin, en tout cas, à l'âge de 40 ans, ce qui rend malaisée l'instauration d'un régime dérogatoire, lequel ne pourrait du reste s'appliquer que pour l'avenir, les personnes en cause étant assujetties, jusqu'à présent, au régime général.

*
* *

En raison du caractère technique du projet, le Conseil d'Etat s'est abstenu de formuler des observations concernant la forme du texte qui lui était soumis.

*
* *

.../...

L'article 25 du projet se réfère à la loi du 12 avril 1960 unifiant les divers régimes de liaison à l'indice des prix de détail du Royaume.

Le Conseil d'Etat souligne à nouveau la nécessité d'adapter d'urgence cette loi à la situation qui s'est créée depuis le 1er janvier 1968 par suite du remplacement de cet indice par l'indice des prix à la consommation.

---

e kamer was samengesteld uit

e Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
essieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
H. ADRIAENS, conseillers d'Etat,

J. DE MEYER, bijzitters van de
W. VEROUGSTRAETE, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de ederlandse en de Franse tekst erd nagezien onder toezicht van e H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht oor de H. O. DE LEYE, substituut-uditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. O. DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.