ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre bis des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 5 août 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics", a donné le 7 août 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer bis, op 5 augustus 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van de personeelsleden van de overheidsdiensten", heeft op 7 augustus 1986 het volgend advies gegeven :

FONDEMENT DU PROJET.

L'alinéa 1er du préambule donne comme fondement au projet l'article 1er, 2°, a et d, et l'article 3, § 2, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Ce double fondement n'est pas contestable.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

L'article définit le champ d'application de l'arrêté royal en projet par référence à l'article 38, 1° et 2°, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires.

Le procédé appelle deux observations :

1. La première concerne l'inconvénient de principe de la législation par référence, savoir la difficulté de déterminer si la référence vise la loi à laquelle il est référé dans son état actuel ou en comprenant les éventuelles modifications qu'elle subirait ultérieurement.

Cette difficulté d'interprétation peut être palliée par l'indication des intentions du Gouvernement dans le rapport au Roi.

2. L'article 38 de la loi du 5 août 1978 a subi des modifications implicites à la suite de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce sens qu'ont été implicitement soustraits de la liste qu'il contient les organismes d'intérêt public à l'égard desquels la fixation du régime des pensions des membres de leur personnel n'est plus au pouvoir de l'autorité nationale.

Il va de soi que la référence devra être interprétée en tenant compte de ces modifications implicites.

Article 2.

1. La phrase introductive du paragraphe 1er est libellée comme suit :

> "Les périodes d'interruption de la carrière professionnelle par suspension ou réduction des prestations sont prises en considération pour le droit et pour le calcul de la pension de retraite selon les modalités définies ci-après :
>
> ...".

Elle trahit un certain flottement terminologique qui paraît trouver sa source dans le fait que la Section V de la loi du 22 janvier 1985 de redressement contenant des dispositions sociales, intitulée "Interruption de la carrière professionnelle", comprend une sous-section 2 intitulée de même et une sous-section 3 qui traite des prestations de travail à mi-temps, de sorte que l'expression a, dans la loi, tantôt un sens commun et large, tantôt un sens technique et plus précis.

Il serait souhaitable, dans un but de clarté, de réserver l'expression "interruption de la carrière professionnelle" aux cas visés par la sous-section 2 et les termes de "réduction des prestations" aux cas visés à la sous-section 3.

Il vaudrait dès lors mieux écrire : "Les périodes d'interruption de la carrière professionnelle ou de réduction des prestations sont prises en considération pour le droit à la pension de retraite et le calcul de celle-ci ...", sans recourir à la notion de suspension, qui peut être cause de confusion.

On observera que cette précision terminologique est conforme à l'arrêté royal du 3 juillet 1985 relatif à l'interruption de la carrière professionnelle dans les administrations et les autres services des ministères, arrêté dont l'article 11 complète l'article 102 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat par un 11° aux termes duquel l'agent de l'Etat en activité de service obtient des congés "pour interruption de la carrière professionnelle", distinguant ainsi ce motif de congé de ceux qui sont accordés "pour prestations réduites" (1).

.../...

- - - - - - -

(1) Il est vrai que l'article 14 du même arrêté royal fait, lui aussi, la confusion entre le régime de l'article 100 et le régime de l'article 102 de la loi de redressement du 22 janvier 1985, mais dans une disposition générale où cette confusion est sans conséquence.

La rectification proposée s'impose d'autant plus que dans la suite du projet les deux catégories de congés sont soigneusement différenciées et soumises à des régimes particuliers.

2. Il serait à la fois plus clair et plus conforme à l'usage en matière légistique de faire de la deuxième phrase du 2° un alinéa 2, dont le début serait rédigé comme suit :

"Le versement de la cotisation visée à l'alinéa 1er, 2°, n'est pas requis durant ... (la suite comme au projet)".

3. Au paragraphe 2, alinéa 3, la deuxième phrase serait plus claire, dans le texte français, s'il était écrit, comme dans le texte néerlandais : "Elle est tenue de signaler à ce dernier . .".

4. Suivant la deuxième phrase de l'alinéa 4 du même paragraphe, "Tout retard de paiement supérieur à 3 mois met fin à l'engagement souscrit".

Selon le fonctionnaire délégué, l'intention du Gouvernement ne serait pas de donner à tout retard de paiement, quel que soit le moment auquel il se produirait, un effet de suppression du bénéfice des versements déjà opérés, ce qui serait d'ailleurs peu équitable. En outre, l'expression "met fin à l'engagement souscrit" manque de rigueur, car c'est plutôt aux obligations du pouvoir ou de l'organisme gestionnaire que la carence de l'agent mettra fin pour la période non couverte par une cotisation personnelle. Le texte suivant est dès lors proposé :

"Tout retard de paiement supérieur à trois mois met fin pour l'avenir au bénéfice de la validation prévue à l'alinéa 2".

5. Au paragraphe 3, il serait grammaticalement plus correct d'écrire : "... pour le droit à la pension et le calcul de celle-ci ...".

La même observation vaut pour l'article 3, § 1er.

Article 3.

Il faudrait, conformément à l'usage, que les différents cas de non-application de l'article, énumérés au paragraphe 3, soient introduits par des numéros plutôt que par des tirets, ce qui facilitera les références qui y seront éventuellement faites.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Het eerste lid van de aanhef voert artikel 1, 2°, a en d, en artikel 3, § 2, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning aan als rechtsgrond van het ontwerp.

Deze dubbele rechtsgrond is niet voor betwisting vatbaar.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Het artikel bepaalt de werkingssfeer van het ontworpen koninklijk besluit door verwijzing naar artikel 38, 1° en 2°, van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.

Bij deze werkwijze zijn twee opmerkingen te maken :

1. De eerste heeft betrekking op het principiële bezwaar dat verbonden is aan wetgeving door verwijzing, namelijk de moeilijkheid om uit te maken of de verwijzing doelt op de wet waarnaar verwezen wordt zoals die wet thans is, of zoals ze zal zijn na eventuele wijzigingen die zij later zou ondergaan.

Deze interpretatiemoeilijkheid kan worden verholpen door het aangeven van de bedoelingen van de Regering in het verslag aan de Koning.

.../...

2. Artikel 38 van de wet van 5 augustus 1978 heeft impliciete wijzigingen ondergaan ten gevolge van de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in die zin dat de instellingen van openbaar nut met betrekking tot welke de nationale overheid de pensioenregeling van de personeelsleden niet meer mag vaststellen, impliciet gelicht zijn uit de lijst die in dat artikel is vervat.

Het hoeft geen betoog dat de verwijzing met inachtneming van die impliciete wijzigingen zal moeten worden uitgelegd.

Artikel 2.

1. De volzin die paragraaf 1 inleidt, luidt aldus :

> "De perioden van loopbaanonderbreking door schorsing of vermindering van de arbeidsprestaties worden voor het recht en voor de berekening van het rustpensioen overeenkomstig de hierna bepaalde modaliteiten in aanmerking genomen :
>
> ...".

Er blijkt een zekere terminologische vaagheid uit die te wijten lijkt te zijn aan het feit dat Afdeling V van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, met als opschrift : "Onderbreking van de beroepsloopbaan", een onderafdeling 2 bevat, die hetzelfde opschrift heeft, alsmede een onderafdeling 3, welke betrekking heeft op de halftijdse arbeidsprestaties, zodat de uitdrukking in de wet nu eens een algemene en ruime betekenis heeft, dan weer een technische en scherper omlijnde betekenis.

/

Ter wille van de duidelijkheid zou het wenselijk zijn om de uitdrukking "onderbreking van de beroepsloopbaan" te reserveren voor de gevallen die bedoeld zijn in onderafdeling 2, en de bewoordingen "vermindering van de arbeidsprestaties", voor de gevallen die bedoeld zijn in onderafdeling 3.

Het zou derhalve beter zijn te schrijven : "De perioden van onderbreking van de beroepsloopbaan of van vermindering van de arbeidsprestaties worden in aanmerking genomen voor het recht op en de berekening van het rustpensioen, ...", zonder te werken met het begrip schorsing, dat oorzaak kan zijn van verwarring.

Op te merken valt dat deze terminologische verduidelijking in overeenstemming is met het koninklijk besluit van 3 juli 1985 betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan in de besturen en de andere diensten van de ministeries, welk besluit in zijn artikel 11 aan artikel 102 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel een 11° toevoegt, naar luid waarvan de ambtenaar in actieve dienst verlof krijgt "voor onderbreking van de beroepsloopbaan", waarbij het verlof dat om die redenen wordt toegestaan, onderscheiden wordt van de verloven die "voor verminderde prestaties" worden verleend (1).

.../...

---

(1) Weliswaar worden ook in artikel 14 van hetzelfde koninklijk besluit de regeling van artikel 100 en de regeling van artikel 102 van de herstelwet van 22 januari 1985 verward, maar dan wel in een algemene bepaling waar die verwarring geen gevolgen heeft.

De voorgestelde verbetering is des te meer noodzakelijk daar verder in het ontwerp een nauwkeurig onderscheid wordt gemaakt tussen de twee categorieën van verlof en er bijzondere regelingen voor worden ingesteld.

2. Het zou zowel duidelijker zijn als meer in overeenstemming met wat in de wetgevingstechniek gebruikelijk is, van de tweede volzin van 2° een tweede lid te maken, waarvan de aanvang als volgt zou worden geredigeerd :

"Het storten van de in het eerste lid, 2°, bedoelde bijdrage is niet vereist tijdens ten hoogste 24 maanden voor de periode gedurende welke ... (voorts zoals in het ontwerp)".

3. In paragraaf 2, derde lid, zou in de Franse tekst de tweede volzin duidelijker zijn indien, overeenkomstig de Nederlandse tekst, geschreven werd : "Elle est tenue de signaler à ce dernier ...".

4. Volgens de tweede volzin van het vierde lid van dezelfde paragraaf "(maakt) elke vertraging inzake betaling van meer dan 3 maand een einde aan de aangegane verbintenis".

Volgens de gemachtigde ambtenaar zou de Regering het niet zo bedoelen dat, telkens als er zich een vertraging inzake betaling voordoet, ongeacht het tijdstip waarop dit gebeurt, het voordeel van de reeds gedane stortingen zou vervallen, hetgeen trouwens weinig billijk zou zijn.

.../...

Bovendien is de uitdrukking "maakt een einde aan de aangegane verbintenis" niet consistent genoeg, want het is veeleer aan de verplichtingen van de overheid of van de beherende instelling dat het in gebreke blijven van de ambtenaar een einde zal maken voor de periode die niet door een persoonlijke bijdrage is gedekt. Derhalve wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Elke vertraging in de betaling van meer dan drie maanden maakt voor het toekomende een einde aan het voordeel van de validering bedoeld in het tweede lid".

5. In paragraaf 3 zou het grammaticaal juister zijn te schrijven : "... voor het recht op en de berekening van het pensioen ...".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 3, § 1, waar men zou moeten schrijven : "... voor het recht op en de berekening van het rustpensioen ...".

Artikel 3.

Zoals gebruikelijk is, zouden de verschillende in paragraaf 3 opgenoemde gevallen waarin het artikel niet toepasselijk is, moeten worden voorafgegaan door nummers in plaats van door streepjes, wat de eventuele verwijzingen ernaar zal vereenvoudigen.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
P. MARTENS, staatsraden,

Madame : M. PROOST, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.