ST.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
28-06-1989
Vandemeulebroecke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

L. 19.141/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 9 juin 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "accordant temporairement un complément de pension à certains pensionnés du secteur public", a donné le 21 juin 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 juni 1989 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende tijdelijke toekenning van een pensioencomplement aan sommige gepensioneerden van de openbare sector", heeft op 21 juni 1989 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU TEXTE.

Arrêté de présentation.

Dans l'arrêté de présentation, il y a lieu d'omettre les quatre premiers alinéas. En effet, d'une part, l'avis a été demandé au Conseil d'Etat et il n'y a, donc, pas lieu d'invoquer l'urgence et, d'autre part, il ne s'impose pas de viser l'avis du Conseil d'Etat, celui-ci étant joint au projet de loi.

DISPOSITIF.

Article 1er.

L'article 1er est mal rédigé. En effet, l'expression "Trésor public" n'est pas des plus précises, et notamment couvre les pensions dues aux agents des organismes et régies visés aux tirets 2 à 5.

En outre, il résulte du procès-verbal de négociation syndicale qu'à la demande de la Centrale générale des services publics, "... le Ministre des Pensions explicitera dans une circulaire le champ d'application de la loi - et, en ce qui concerne les pouvoirs locaux, le Ministre de l'Intérieur rédigera la circulaire". Ce texte confirme l'imprécision de l'article en projet. En effet, la circonstance que, d'une part, un des représentants syndicaux a estimé qu'une circulaire était nécessaire pour préciser le champ d'application de la loi et, d'autre part, que le Ministre de l'Intérieur rédigera une circulaire à l'intention des pouvoirs locaux semble indiquer que les pensions communales entreraient également dans le champ d'application déterminé par la loi en projet.

.../...

L'article 1er en projet devrait être entièrement revu pour permettre de déterminer clairement ce champ d'application sans devoir recourir à des circulaires interprétatives. De plus, il vaudrait mieux viser les différents bénéficiaires des compléments de pension plutôt que les débiteurs de ceux-ci.

L'article 1er, alinéa 2, prévoit que ne sont pas visées dans la loi en projet les pensions de survie accordées individuellement par une loi. Il établit une distinction qui n'est pas justifiée dans l'exposé des motifs. Il faudrait, dès lors, compléter celui-ci sur ce point.

Article 9.

Le pouvoir accordé au Roi de modifier le mode de calcul du pourcentage prévu par l'article 12 de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public doit être limité à la seule hypothèse de l'établissement des échelles barémiques au 1er janvier 1990 et des conséquences qui en résultent pour le montant des pensions.

Suivant le commentaire consacré à l'article 9 dans l'exposé des motifs,

> "Les échelles barémiques en vigueur à partir du 1er janvier 1990 seront des échelles barémiques totalement neuves. Elles seront établies sur la base des traitements bruts indexés à une date déterminée. A côté de l'augmentation précitée de 2 p.c., elles comprendront également l'augmentation de 1.000 francs par mois due en vertu de l'accord de programmation sociale 1987-1988.

.../...

A la suite de l'entrée en vigueur de ces nouvelles échelles barémiques, il est nécessaire, en vue de la péréquation des pensions en cours au 31 décembre 1989 et afin d'éviter que cette péréquation ne produise des effets non désirés, de remplacer le pourcentage fixé conformément à l'article 12 de la loi du 9 juillet 1969 par un nouveau pourcentage qui sera appliqué sur les échelles barémiques liées à un nouvel indice des prix à la consommation".

Le Gouvernement relève plus particulièrement que :

"La mise au point d'une réglementation qui réalise cette adaptation, exige préalablement un examen approfondi des différents aspects du problème. La rédaction des textes qui doivent la concrétiser ne pourra dès lors intervenir que lorsque cette étude sera entièrement terminée.

Afin d'une part de ne pas retarder plus longtemps le dépôt de ce projet et d'autre part de disposer des moyens juridiques appropriés, le Gouvernement estime que dans le cas présent la meilleure solution consiste à accorder au Roi le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif visé. De cette manière, la solution retenue pourra être concrétisée par un arrêté royal.

Il y a lieu de souligner que dès que cet arrêté aura été pris, la réglementation en la matière ne pourra plus être modifiée que par une loi".

L'habilitation ainsi accordée au Roi est trop large et Lui permettrait sans limite de temps et sans précision d'objet de modifier le pourcentage visé dans l'article 12 de la loi précitée et ainsi de prévoir un mode de calcul différent selon les catégories de pension.

.../...

En l'absence de toute limitation matérielle et temporelle, de tels pouvoirs spéciaux ne sont pas admissibles.

Il y a lieu de se référer plus particulièrement à la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat en matière de pouvoirs spéciaux (1).

---

(1) Cfr Conseil d'Etat, L. 17.071 du 3 janvier 1986; Doc. parl., Chambre, session 1985-1986, n° 128/16; Doc. parl. Sénat, session 1985-1986, n° 176.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Indieningsbesluit.

In het indieningsbesluit dienen de eerste vier leden te vervallen. Immers, enerzijds is de Raad van State om advies gevraagd en behoeft de dringende noodzakelijkheid dus niet te worden aangevoerd en anderzijds is het niet nodig om het advies van de Raad van State aan te halen, aangezien het bij het wetsontwerp is gevoegd.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Artikel 1 is slecht geredigeerd. De uitdrukking "Openbare Schatkist" is immers niet al te duidelijk en omvat inzonderheid de pensioenen die moeten worden uitbetaald aan het personeel van de na de streepjes 2 tot 5 bedoelde instellingen en regieën.

Bovendien blijkt uit de notulen van het vakbondsoverleg dat de Minister van Pensioenen, op verzoek van de Algemene Centrale der Openbare Diensten, de toepassingssfeer van de wet nader zal bepalen in een circulaire en dat, wat de plaatselijke besturen aangaat, de Minister van Binnenlandse Zaken de circulaire zal opstellen. Die tekst bevestigt de vaagheid van het ontworpen artikel. Immers, de omstandigheid dat enerzijds een van de vakbondsvertegenwoordigers heeft gevonden dat een circulaire nodig was

om de toepassingssfeer van de wet nader te bepalen en anderzijds de Minister van Binnenlandse Zaken een circulaire voor de plaatselijke besturen zal opstellen, lijkt erop te wijzen dat de gemeentepensioenen eveneens in de door de ontworpen wet bepaalde werkingssfeer zouden vallen.

Het ontworpen artikel 1 zou volledig moeten worden herzien om die toepassingssfeer duidelijk te kunnen afbakenen zonder gebruik te hoeven maken van verklarende circulaires. Bovendien zou het beter zijn om de diverse begunstigden van de pensioencomplementen te vermelden in plaats van degenen die ze verschuldigd zijn.

Artikel 1, tweede lid, bepaalt dat de ontworpen wet niet doelt op de overlevingspensioenen die bij een wet aan individuen worden toegekend. Het maakt een onderscheid dat in de memorie van toelichting niet wordt verantwoord. Deze zou op dat punt dan ook moeten worden aangevuld.

Artikel 9.

De aan de Koning verleende bevoegdheid tot wijziging van de berekeningswijze van het percentage bepaald in artikel 12 van de wet van 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector, moet worden beperkt tot het vaststellen van de weddeschalen per 1 januari 1990 alleen en de gevolgen ervan voor het bedrag van de pensioenen.

.../...

Het commentaar bij artikel 9 in de memorie van toelichting luidt als volgt :

"De weddeschalen die vanaf 1 januari 1990 zullen gelden, zijn totaal nieuwe weddeschalen. Zij zullen vastgesteld worden op grond van de op een bepaalde datum vigerende bruto-geïndexeerde wedden. Naast de voormelde verhoging van 2 pct. zullen zij ook de verhoging van 1.000 frank per maand omvatten die verschuldigd is krachtens het akkoord van sociale programmatie 1987-1988.

Ten gevolge van de invoering van deze nieuwe weddeschalen is het, met het oog op de perekwatie van de op 31 december 1989 lopende pensioenen en ten einde te vermijden dat deze perekwatie tot niet gewenste resultaten zou leiden, noodzakelijk het overeenkomstig artikel 12 van de wet van 9 juli 1969 vastgestelde percentage te vervangen door een nieuw percentage dat toegepast zal worden op de aan een nieuw indexcijfer van de consumptieprijzen verbonden weddeschalen".

De Regering stelt meer in het bijzonder :

"Het oppuntstellen van een reglementering die deze aanpassing realiseert, vereist voorafgaandelijk een diepgaand onderzoek van de verschillende aspecten van het probleem. Het opstellen van teksten die deze wijziging moeten concretiseren, kan derhalve slechts gebeuren wanneer deze studie voltooid is.

Om enerzijds het indienen van dit ontwerp niet nog langer uit te stellen en ten einde anderzijds over de gepaste juridische middelen te beschikken, is de Regering van oordeel dat de beste oplossing er in dit geval in bestaat aan de Koning de machtiging te verlenen de daartoe noodzakelijke maatregelen te nemen. Op die manier zal de weerhouden oplossing door een koninklijk besluit geconcretiseerd kunnen worden.

Er moet nog aangestipt worden dat, zodra dit besluit zal zijn getroffen, de reglementering ter zake alleen nog maar door een wet zal kunnen gewijzigd worden".

De aldus aan de Koning verleende machtiging is te ruim en zou Hem zonder beperking in de tijd en zonder nadere bepaling van het onderwerp de mogelijkheid bieden om het in artikel 12 van de vorenvermelde wet bedoelde percentage te wijzigen en zo naargelang van de categorieën van pensioenen een andere berekeningswijze vast te stellen.

Bij gebrek aan enige beperking qua onderwerp en in de tijd, zijn zulke bijzondere machten onaanvaardbaar.

We wijzen meer bepaald terug naar de traditionele rechtspraak van de Raad van State inzake bijzondere machten (1).

---

(1) Zie Raad van State, advies L. 17.071 van 3 januari 1986; Gedr. St. Kamer, zitting 1985-1986, nr. 128/16; Gedr. St. Senaat, zitting 1985-1986, nr. 176.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN, staatsraden,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.
Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. A. MERCENIER, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.