

AD.

LE CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
27-01-1981
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

L. 13.812/2.

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 12 décembre 1980, d'une demande d'avis sur un projet de loi dépourvu d'intitulé, mais présenté en ces termes dans la lettre du Ministre : "Projet de loi de redressement, chapitre : Sécurité sociale, section : Pensions; chapitre : pensions du secteur public", a donné le 23 décembre 1980 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 12e december 1980 door de Minister van Pensioenen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet zonder opschrift, maar in de brief van de Minister aangekondigd als : "Projet de loi de redressement, chapitre : Sécurité sociale, section : Pensions; chapitre : pensions du secteur public", heeft de 23e december 1980 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

I. La demande d'avis porte sur huit articles appelés à constituer la "Section:Modifications à apporter à la loi du 5 août 1978 des réformes économiques et budgétaires" d'un "Chapitre : Pensions du secteur public" , d'un projet de loi plus vaste . Le projet ne comporte ni intitulé, ni arrêté royal de présentation .

Soumettre une demande d'avis distincte portant sur certaines parties d'un projet plus étendu, n'est pas un procédé heureux . Le Conseil d'Etat doit, en effet, pouvoir en examiner la corrélation avec les autres dispositions du projet.

Si, en l'occurrence, les articles soumis forment une réglementation en soi et sont dès lors susceptibles d'être examinés, le Conseil d'Etat estime néanmoins devoir attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que les demandes d'avis portant sur des parties de projet doivent demeurer exceptionnelles et devront, de toute manière, avoir égard à la corrélation éventuelle de ces parties avec les autres dispositions du projet .

II. Le Ministre ayant demandé au Conseil d'Etat de "réserver le bénéfice de l'urgence pour ce projet", il est naturellement impossible de procéder à une étude approfondie des questions relatives à la nature juridique de la pension de l'éméritat .

.../...

Section I.

Les dispositions de la section I modifient la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, elle-même modifiée par diverses dispositions ultérieures et notamment par la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979 - 1980 .

Le premier objet des dispositions de cette section est de soumettre les pensions relevant d'un régime prévoyant l'éméritat aux mêmes restrictions que les autres pensions à charge du Trésor public .

A cette fin le projet ajoute un membre de phrase à l'article 38, 1° de la loi du 5 août 1978 , à savoir les mots "y compris celles allouées aux personnes dont le droit à la pension relève d'un régime prévoyant l'éméritat" .

Le problème de constitutionnalité soulevé par cet ajout est parfaitement résumé dans le rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles de la Chambre des Représentants par Monsieur UYTENDAELE (1) sur une proposition relative à la revision de l'article 100 de la Constitution en vue d'ajouter une nouvelle phrase permettant de régler l'éméritat et la rémunération y afférente, déposée le 6 novembre 1980 par Messieurs VAN ELSLANDE et consorts (2) .

On lit dans ce rapport :

(1) Rapport du 12.10.1980 - Chambre - S.E. - 1979 - doc. n°10- 11/3°

(2) Chambre, S.E. 1979 - doc. n° 10 -11/1° -

"La déclaration de révision de la Constitution du 14 novembre 1978 prévoit qu'il y a lieu d'ajouter à l'article 100 de la Constitution une nouvelle phrase "permettant de régler l'éméritat et la rémunération y afférente".

Le but visé était de régler dans la Constitution même l'éméritat de la magistrature et la rémunération y afférente, mais cet objectif s'inscrivait certainement dans la ligne des débats parlementaires relatifs à la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires .

En effet, ces débats ont non seulement fait apparaître la volonté politique d'appliquer à la pension des membres de l'ordre judiciaire des limitations analogues à celles qui étaient instaurées par la loi précitée; mais ils ont également permis de constater l'existence de certains scrupules constitutionnels en ce qui concerne l'instauration d'une limite d'âge dans la magistrature et la modification de l'éméritat .

L'auteur de la proposition entend dès lors délimiter clairement la compétence du législateur, de manière à permettre à celui-ci de fixer la limite d'âge et de déterminer le régime de pension des membres de l'ordre judiciaire".

Sous la réserve formulée ci-dessus dans l'observation générale n° II, le Conseil d'Etat est d'avis que, dans son état actuel, l'article 100 de la Constitution ne permet pas au législateur d'adopter le projet (1). Celui-ci n'est donc examiné, quant au fond, qu'à titre subsidiaire, compte tenu de ce que l'article 100 a été soumis à révision de sorte qu'il y soit ajouté "une nouvelle phrase permettant de régler l'éméritat et la rémunération y afférente".

.../...

(1) Voir l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur l'avant-projet devenu la loi du 14 juillet 1951 portant péréquation des pensions de retraite et de survie (Chambre, session 1950-1951, doc. n° 191, p.9) .

EXAMEN DES ARTICLESArticle 2.

Dans la phrase liminaire, il faut écrire : "L'article 39, alinéa 2, de la même loi, modifié par l'article 230 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, est remplacé par la disposition suivante: ".

Article 3.

Le début de la phrase liminaire devrait être rédigée comme suit : "L'article 40, alinéa 1er, de la même loi est remplacé..." .

La même observation vaut pour l'article 4.

Article 5.

L'alinéa 1er du paragraphe 1er en projet ne fait que reprendre le texte actuel de l'article 50, § 1er, alinéa 1er , de la loi du 5 août 1978, tel qu'il a été modifié par l'article 238 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 , sauf à y substituer la date du 1er janvier 1983 à celle du 1er janvier 1985.

Adopter une nouvelle fois cet alinéa peut donner à penser que le législateur voudrait que prenne effet dès le 1er janvier 1979, l'article 38 tel qu'il est modifié, c'est-à-dire rendu applicable aux magistrats, ce qui impliquerait l'effet rétroactif de l'application du texte aux pensions de l'éméritat.

.../...

Telle n'étant pas l'intention du Gouvernement, il convient de rédiger l'article comme suit :

"Article 5.-

A l'article 50, § 1er, de la même loi, modifié par l'article 238 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979- 1980 , sont apportées les modifications suivantes :

1° A l'alinéa 1er, la date du 1er janvier 1985 est remplacée par celle du 1er janvier 1983;

2° L'alinéa 2 est remplacé par les dispositions suivantes: ... (comme aux alinéas 2 et suivants de l'article 50, § 1er, en projet)".

+

Il y a lieu d'observer que l'article ne modifie pas l'article 50, § 2, dont le texte actuel a été établi par l'article 238 de la loi précitée du 8 août 1980.

En son alinéa 1er, ce paragraphe 2 permet au Roi de prendre des mesures complémentaires afin de réduire les pensions et les cumuls dont il peut être attendu que le paragraphe 1er ne les ramènera pas, à l'issue de la période transitoire , aux maximums fixés.

On peut se demander, d'une part, si cet alinéa conserve encore un objet par rapport à l'alinéa 5 du paragraphe 1er en projet et, d'autre part, s'il n'est pas contraire aux intentions exprimées par le Gouvernement dans le commentaire que l'exposé des motifs consacre aux articles 2, 3 et 4 du projet, c'est-à-dire au principe de la fixation du plafond absolu par la loi .

.../...

De toute façon, dans la mesure où l'alinéa 1er du paragraphe 2 aurait à être appliqué aux magistrats, l'habilitation donnée au Roi ne serait conciliable avec les articles 100 et 102 de la Constitution que si l'alinéa avait pour objet des mesures strictement secondaires.

Il appartiendra donc au Gouvernement d'apprécier s'il n'y a pas lieu d'abroger l'alinéa 1er du paragraphe 2 de l'article 50, tel qu'il a été modifié par la loi précitée du 8 août 1980.

Article 6.

Il y a lieu d'écrire : "L'article 141, alinéa 1er," au lieu de : "L'article 141, premier alinéa".

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. De adviesaanvraag betreft acht artikelen die als de "Afdeling : Wijzigingen aan te brengen aan de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen" van een "Hoofdstuk : Pensioenen van de overheidssector" in een ruimer wetsontwerp zullen worden ingevoegd. Het ontwerp heeft geen opschrift; ook ontbreekt het koninklijk besluit tot indiening ervan.

Een afzonderlijke adviesaanvraag over gedeelten van een ruimer ontwerp is geen gelukkig procédé. De Raad van State moet immers de samenhang met de andere bepalingen van het ontwerp kunnen nagaan.

Hoewel in dit bepaald geval de voorgelegde artikelen een regeling op zichzelf vormen en dienvolgens voor onderzoek vatbaar zijn, meent de Raad van State niettemin de aandacht van de Regering erop te mogen vestigen dat adviesaanvragen over gedeelten van een ontwerp uitzondering horen te blijven en alleszins oog zullen moeten hebben voor een mogelijke onderlinge samenhang met de andere bepalingen van het ontwerp.

II. De Minister heeft de Raad van State verzocht om spoedbehandeling van het ontwerp en het is dan ook onmogelijk een grondige studie te wijten aan de problemen in verband met de juridische aard van het emeritaatspensioen,

.../...

Afdeling I

De bepalingen van afdeling I wijzigen de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, die zelf door een aantal latere bepalingen gewijzigd is, inzonderheid door de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980.

Het eerste doel van de bepalingen van deze afdeling is, op de pensioenen die onder een emeritaatsregeling vallen dezelfde beperkingen te leggen als op de andere pensioenen ten laste van de Staatskas.

Daartoe voegt het ontwerp aan artikel 38, 1°, van de wet van 5 augustus 1978, een zinsdeel toe luidende : "met inbegrip van die toegekend aan de personen die hun recht op pensioen putten uit een regeling die in het emeritaat voorziet".

Het grondwettigheidsprobleem dat bij deze toevoeging rijst is voortreffelijk samengevat in het verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebracht door de hr UYTENDAELE (1) over een voorstel betreffende de herziening van artikel 100 van de Grondwet om een nieuwe volzin toe te voegen ten einde het emeritaat en de eraan verbonden bezoldiging te kunnen regelen, dat op 6 november 1980 werd ingediend door de hr VAN ELSLANDE c.s. (2)

In dat verslag staat :

.../...

(1) Verslag van 12 december 1980 , Kamer , B.Z., 1979, gedr. st. nr. 10-11/3°.

(2) Kamer , B.Z. 1979, gedr. st. nr. 10-11/1°.

"De verklaring tot herziening van de Grondwet d.d. 14 november 1978 bepaalt dat er aanleiding bestaat om een nieuwe volzin toe te voegen aan artikel 100 van de Grondwet " ten einde het emeritaat en de eraan verbonden bezoldiging te kunnen regelen".

De bedoeling was weliswaar in de Grondwet zelf het emeritaat van de magistratuur en de daaraan verbonden bezoldiging te regelen, maar deze bedoeling sloot zeker aan bij de parlementaire besprekingen van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.

Uit die besprekingen inderdaad bleek niet alleen de politieke wil om het pensioen van de leden van de rechterlijke orde aan analoge beperkingen te onderwerpen als deze die bij voormelde wet werden ingevoerd; hieruit bleek zelden (lees : echter ?) ook dat bepaalde constitutionele scrupules bestonden omtrent het invoeren van een leeftijdsgrens bij de magistratuur en het wijzigen van het stelsel van het emeritaat.

De indiener van dit voorstel heeft dan ook de bedoeling duidelijk de bevoegdheid van de wetgever af te lijnen zodat deze zowel de leeftijdsgrens als de pensioenregeling van de leden der rechterlijke orde zou kunnen bepalen".

Onder het voorbehoud dat hiervoren in de algemene opmerking II is gemaakt, is de Raad van State van mening dat artikel 100 van de Grondwet, in zijn huidige stand, de wetgever niet in staat stelt het ontwerp aan te nemen (1). Dit laatste wordt dan ook, wat de zaak zelve betreft, slechts subsidiair onderzocht, in acht genomen dat artikel 100 vatbaar is verklaard voor herziening door toevoeging van een nieuwe volzin "ten einde het emeritaat en de eraan verbonden bezoldiging te kunnen regelen".

X

X

X

Onderzoek van de artikelen.

Artikel 2.

In de inleidende volzin moet worden gelezen:
"Artikel 39, tweede lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij artikel 230 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, wordt door de volgende bepaling vervangen :3.

Artikel 3.

De inleidende volzin zou als volgt moeten worden geredigeerd : "Artikel 40, eerste lid, van dezelfde wet wordt door de volgende bepaling vervangen :".

Een zelfde opmerking geldt voor artikel 4.

.../...

(1) Zie het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, over het voorontwerp van wet dat geworden is de wet van 14 juli 1951 houdende perekwatie van de rust- en overlevingspensioenen (Kamer, zitting 1950-1951, gedr. st. nr 191, blz. 9).

Artikel 5.

Als eerste lid van de ontworpen paragraaf 1 is overgenomen de huidige tekst van artikel 50, 1 , eerste lid, van de wet van 5 augustus 1978, zoals het gewijzigd is bij artikel 238 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980; alleenkomt de datum 1 januari 1983 in de plaats van 1 januari 1985.

Als die alinea andermaal wordt aangenomen, kan de indruk ontstaan dat de wetgever zou willen dat artikel 38 reeds met ingang van 1 januari 1979 uitwerking krijgt in zijn gewijzigde stand, dat wil zeggen , toepasselijk wordt verklaard op de magistraten, hetgeen terugwerkende toepassing van de tekst op de emeritaatspensioenen zou impliceren.

Aangezien de Regering het niet zo bedoelt, zou het artikel als volgt moeten worden geredigeerd :

"Artikel 5

In artikel 50, §1, van dezelfde wet, gewijzigd bij artikel 238 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° In het eerste lid wordt de datum 1 januari 1985 vervangen door 1 januari 1983;

2° Het tweede lid wordt door de volgende bepalingen vervangen : ... (zoals in het tweede en de volgende leden van het ontworpen artikel 50, §1).

Op te merken valt dat het artikel een wijziging aanbrengt in artikel 50, §2, waarvan de huidige tekst is vastgesteld door artikel 238 van meergenoemde wet van 8 augustus 1980.

Krachtens het eerste lid van die paragraaf bepaalt de Koning aanvullende maatregelen om de pensioenen en cumulaties waarvan normaal mag worden verwacht dat zij op het einde van de overgangsperiode niet zullen worden herleid tot de gestelde maxima ingevolge de toepassing van paragraaf 1, terug te brengen, tot dezelfde maxima.

Men kan zich afvragen, enerzijds of dat lid nog enige draagkracht heeft gelet op het vijfde lid van de ontworpen paragraaf 1, anderzijds of het niet in strijd is met het voornemen dat de Regering te kennen geeft in de commentaar van de memorie van toelichting op artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp, met andere woorden met het beginsel dat de wet het absolute grensbedrag vaststelt.

Hoe dan ook, in zover het eerste lid van paragraaf 2 op de magistraten zou moeten worden toegepast, zou de aan de Koning verleende machtiging slechts van met de artikelen 100 en 102 van de Grondwet overeen te brengen zijn als dat eerste lid strikt ondergeschikte maatregelen tot doel had.

De Regering zal derhalve hebben te oordelen of er geen aanleiding is tot opheffing van het eerste lid van paragraaf 2 van artikel 50 zoals het door de genoemde wet van 8 augustus 1980 is gewijzigd.

Artikel 6

In de Franse tekst moet worden gelezen: "L'article 141, alinéa 1er," in plaats van : "L'article 141, premier alinéa".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
P. KNAEPEN,

R. PIRSON,

C. DESCHAMPS,

Madame : J. TRUYENS,
Mevrouw :

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier.
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. P. MAROY, auditeur-général-
adjoint.

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. P. MAROY, adjunct-audi-
teur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS.

P. TAPIE.