

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 mei 1987 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot vaststelling van de pensioenrechten van sommige personeelsleden van het onderwijs die in dienst waren op 31 december 1960", heeft op 25 juni 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 13 mai 1987, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "établissant les droits en matière de pension de certains membres du personnel enseignant qui étaient en service au 31 décembre 1960", a donné le 25 juin 1987 l'avis suivant :

1. Met het voorstel wordt kennelijk ernaar gestreefd een einde te maken aan een bepaalde interpretatie van de voorzieningen omtrent de leeftijdsvoorwaarde welke met betrekking tot sommige titularissen van een onderwijsloopbaan in de pensioenwetgeving zijn opgenomen. In het voorstel gaat het met name om de personen die op 31 december 1960 in dienst waren in het rijksmiddelbaar onderwijs en ten tijde van hun oppensioenstelling werkzaam zijn in een rijksmiddenschool of een koninklijk atheneum.

Met de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel werd onder meer voor de leden "van het bewaarschool-, lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs" de rustpensioengerechtigde leeftijd op 60 jaar bepaald (art. 115, vierde lid, inmiddels gewijzigd bij de wet van 20 juli 1977). Artikel 116, § 2, van die wet stelt niettemin - bij wege van overgangsmaatregel - dat de personen die op 31 december 1960 in dienst waren, de toepassing mogen vragen "van de regelen die hun pensioenregime vormden vóór de inwerkingtreding van de huidige bepalingen", dit is vóór 1 januari 1961 (artikel 113).

Voor de leden van het rijksmiddelbaar onderwijs was het bedoelde pensioenregime dat welk bepaald is in de artikelen 1 en 2 van de wet van 26 april 1865 tot wijziging van de wetten op de burgerlijke pensioenen, gewijzigd bij

.../...

artikel 10 van de wet van 31 maart 1884 (1), naar luid waarvan "de leden van het besturend en onderwijzend personeel van de instellingen van middelbaar onderwijs bestuurd door de Staat ... op hun verzoek tot het pensioen toegelaten (kunnen) worden, op de leeftijd van vijf-en-vijftig jaar voor zover zij dertig jaar dienst tellen". De diensten welke voor de berekening van het pensioen in aanmerking komen, worden berekend in vijftenvijftigsten.

De instandhouding, door de wet van 14 februari 1961, van het pensioenregime vervat in de wet van 26 april 1865, werd bevestigd bij artikel 71 van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977; de betrokkenen behouden het voordeel van de in stand gehouden pensioenregeling, ook wanneer zij behoren tot een onderwijsinrichting waarvan het statuut gewijzigd is onder meer ten gevolge van een wijziging van het onderwijstype of van de onderwijsstructuur "om redenen die eigen zijn aan de werking en de organisatie van het onderwijs" (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1976-1977, nrs. 1004/1, blz. 28 en 29) en zij, tengevolge van die statuutwijziging, aan de toepassing van een andere pensioenregeling zouden onderworpen zijn.

.../...

(1) Artikel 10 van de wet van 31 maart 1884 verving de artikelen 1 en 2 van de wetten van 26 april 1865 en van 10 mei 1866 door een zelfde tekst.

Tenslotte werd, bij koninklijk besluit nr. 23 van 27 november 1978 tot uitvoering van artikel 71 van de wet houdende economische en budgettaire hervormingen, voor de personeelsleden die op 31 december 1960 in Congo of Rwanda-Burundi in het onderwijs tewerkgesteld waren, eveneens de instandhouding van een bijzondere pensioenregeling gewaarborgd.

2. De moeilijkheden waarvoor de indiener van het voorstel een oplossing beoogt, lijken inzonderheid te resulteren uit de herstructurering van de rijksmiddelbare en de rijkstechnische scholen van het Nederlands taalstelsel, door het koninklijk besluit van 15 december 1982 tot vaststelling van de benaming en de structuur van de door de Staat georganiseerde inrichtingen voor secundair onderwijs, en uit de daarop volgende oprichting van rijksmiddenscholen en koninklijke technische athenea. Met name zou in betwisting zijn of personeelsleden van een rijksmiddenschool geacht mogen worden personeelsleden te zijn van een inrichting van middelbaar onderwijs als bedoeld in de boven vermelde wet van 26 april 1865.

In de toelichting wordt bovendien gewag gemaakt van interpretatiemoeilijkheden bij de afhandeling van de pensioendossiers van personeelsleden die op vrijwillige basis naar een V.S.O.-inrichting zijn gemuteerd en aan wie het voordeel van de afwijkende pensioenregeling niet zou worden toegekend. In het voorstel zelf is dienomtrent niets bepaald.

.../...

3. Moeilijkheden zoals die welke de aanleiding tot dit voorstel zijn, die blijkbaar hun enige oorsprong in een uiteenlopende lezing van de wet vinden, worden bij voorkeur en in de regel best bij wege van een interpretatieve wet weggewerkt. Artikel 28 van de Grondwet, dat de authentieke uitlegging van de wet aan de wetgever voorbehoudt, houdt in dat de wetgever achteraf een vroegere wet zo mag uitleggen dat de vroegere wet geacht moet worden steeds en voor eenieder die betekenis te hebben gehad. De interpretatieve wet vereenzelvigt zich met de geïnterpreteerde wet derwijze dat zij van rechtswege - dus zonder dat zulks uitdrukkelijk hoeft te worden gesteld - in de verklaarde betekenis geacht wordt gelding te hebben vanaf de inwerkingtreding van de geïnterpreteerde wet, in voorkomend geval ingrijpend in verworven rechtstoestanden; op in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen is zij evenwel zonder uitwerking (artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek).

Voorbeelden van een interpretatieve wet zijn de wet van 4 januari 1960 tot interpretatie van artikel 918 van het Burgerlijk Wetboek en de wet van 16 maart 1982 tot interpretatie van de artikelen 1 en 4 van het koninklijk besluit nr. 175 van 13 juni 1935 houdende oprichting van een Herdiscontering- en Waarborginstituut.

Uit die voorbeelden mag al blijken dat in een interpretatieve wetsbepaling eensdeels de artikelen of de woorden die het onderwerp van de interpretatie zijn, worden aangewezen, anderdeels wordt gesteld hoe die artikelen of woorden horen te worden gelezen.

.../...

Ter vrijwaring van de rechten van de personen van wie, in strijd met de met het voorstel nagestreefde wetsinterpretatie, de pensioenaanvraag werd afgewezen of het bedrag van het rustpensioen werd berekend, zou de interpretatieve bepaling in dit geval best worden gevolgd door een bepaling waarbij ten gerieve van de betrokkenen wordt voorzien in een mogelijkheid al naar het geval van herziening - ambtshalve of op verzoek - van de voorheen genomen beslissing of van vernieuwde indiening van de pensioenaanvraag.

Het hoeft geen betoog dat mocht met het voorstel meer worden beoogd dan een enkele interpretatie van de wet, bijgevolg dat het een nieuwe regeling zou inhouden, zulks niet in de vorm van een interpretatieve wet kan geschieden; in dat geval zal de nieuwe regeling moeten worden aangevuld met bepalingen van overgang en van inwerkingtreding.

4. Boven is al opgemerkt dat het voordeel van het voorstel beperkt is tot een bepaalde groep van personen die op 31 december 1960 in onderwijsdienst waren.

Uit de vooraan in dit advies aangehaalde wetgeving mag blijken dat nog anderen zich kunnen beroepen op een van vóór de wet van 14 februari 1961 dagtekenend en op het onderwijs van toepassing zijnd pensioenregime. Mochten ook

.../...

dienomtrent interpretatiemoeilijkheden bestaan, dan kan dit voorstel de gelegenheid bieden om voor eenieder die zich in een gelijkaardige situatie bevindt, een gelijke oplossing te waarborgen.

5. Volledigheidshalve dient erop gewezen te worden dat de tekst van artikel 2 niet aansluit bij artikel 1; in dat artikel is immers geen sprake van een "Rijksmiddelbare school".

1. La proposition tend manifestement à mettre fin à une certaine interprétation des dispositions en matière de condition d'âge, figurant dans la législation sur les pensions en ce qui concerne certains titulaires d'une carrière dans l'enseignement. Elle vise spécifiquement les personnes qui, au 31 décembre 1960, étaient en service dans l'enseignement moyen de l'Etat et qui se trouvent en service dans une "Rijksmiddenschool" ou un athénée royal au moment de leur mise à la retraite.

La loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, fixe à 60 ans l'âge de la retraite, notamment pour les membres de "l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique" (art. 115, alinéa 4, modifié depuis lors par la loi du 20 juillet 1977). L'article 116, § 2, de la même loi dispose néanmoins - par voie de mesure transitoire - que les personnes qui étaient en service au 31 décembre 1960 peuvent demander l'application "des règles qui constituaient leur régime de pension avant l'entrée en vigueur des présentes dispositions", c'est-à-dire avant le 1er janvier 1961 (article 113).

Pour les membres de l'enseignement moyen de l'Etat, le régime de pension précité était celui prévu par les articles 1er et 2 de la loi du 26 avril 1865 modifiant les lois sur les pensions civiles, modifiées par l'article 10 de la loi du 31 mars 1884 (1) aux termes

.../...

(1) L'article 10 de la loi du 31 mars 1884 a remplacé par un même texte les articles 1er et 2 des lois du 26 avril 1865 et du 10 mai 1866.

duquel "les membres du corps administratif et enseignant des établissements d'instruction moyenne dirigés par l'Etat... peuvent être admis à la pension sur leur demande, à l'âge de cinquante-cinq ans, pourvu qu'ils comptent trente années de service". Les services pris en considération pour le calcul de la pension sont calculés en cinquante-cinquièmes.

Le maintien, par la loi du 14 février 1961, du régime de pension prévu par la loi du 26 avril 1865 a été confirmé par l'article 71 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977; les intéressés conservent le bénéfice du régime de pension maintenu, même lorsqu'ils appartiennent à un établissement d'enseignement dont le statut a été modifié, notamment à la suite d'une modification du type ou de la structure de l'enseignement "pour des raisons propres au fonctionnement et à l'organisation de l'enseignement" (Doc. Chambre des Représentants, 1976-1977, n° 1004/1, p. 28 et 29) et qu'à la suite de cette modification du statut, ils seraient soumis à l'application d'un autre régime de pension.

Enfin, l'arrêté royal n° 23 du 27 novembre 1978 portant exécution de l'article 71 de la loi de réformes économiques et budgétaires, garantit également le maintien d'un régime de pension particulier aux membres du personnel qui se trouvaient en service dans l'enseignement au Congo ou au Rwanda-Burundi au 31 décembre 1960.

.../...

2. Les difficultés auxquelles l'auteur de la proposition veut apporter une solution semblent résulter essentiellement de la restructuration des écoles moyennes et techniques de l'Etat du régime linguistique néerlandais, opérée par l'arrêté royal du 15 décembre 1982 fixant les appellations et la structure des établissements d'enseignement secondaire de l'Etat et de la création, qui s'en est suivie, des "rijksmiddenschoolen" et des "koninklijke technische athenea". Il y aurait controverse notamment sur le point de savoir si les membres du personnel d'une "rijksmiddenschool" peuvent être réputés avoir la qualité de membres du personnel d'un établissement d'instruction moyenne au sens de la loi du 26 avril 1865, précitée.

Les développements de la proposition de loi font état, au surplus, de difficultés d'interprétation lors de l'instruction de dossiers de pension de membres du personnel qui ont été mutés à leur demande dans un établissement de l'enseignement secondaire rénové et qui n'obtiendraient pas le bénéfice du régime de pension dérogatoire. La proposition elle-même ne prévoit rien à ce sujet.

.../...

3. Des difficultés telles que celles qui ont inspiré la présente proposition et qui trouvent apparemment leur seule origine dans une interprétation divergente de la loi, doivent de préférence être résolues, et sont généralement le mieux résolues, par la voie d'une loi interprétative. L'article 28 de la Constitution, qui réserve l'interprétation authentique de la loi au législateur, implique que celui-ci peut par la suite interpréter une loi antérieure de manière telle qu'elle doit être réputée avoir eu cette signification de tout temps et pour tous. La loi interprétative s'identifie à la loi interprétée si bien qu'elle doit être réputée de plein droit - et, partant, sans qu'il soit besoin d'une disposition expresse - avoir force de loi dans son sens interprété depuis l'entrée en vigueur de la loi interprétée, en intervenant, le cas échéant, dans des situations juridiques acquises; elle est toutefois sans effet sur les décisions judiciaires coulées en force de chose jugée (article 7 du Code judiciaire).

Comme exemples de lois interprétatives on peut citer la loi du 4 janvier 1960 interprétative de l'article 918 du Code civil et la loi du 16 mars 1982 interprétative des articles 1er et 4 de l'arrêté royal n° 175 du 13 juin 1935 portant création d'un Institut de Réescompte et de Garantie.

Il résulte de ces seuls exemples qu' une disposition de loi interprétative, d'une part, désigne les articles ou les mots qui font l'objet de l'interprétation et, d'autre part, indique de quelle manière il convient de lire ces articles ou ces mots.

.../...

Afin de sauvegarder les droits des personnes dont la demande de pension a été rejetée ou dont le montant de la pension de retraite a été calculé contrairement à l'interprétation de la loi poursuivie par la proposition, il serait utile, en l'espèce, de faire suivre la disposition interprétative d'une disposition prévoyant à l'intention des intéressés la possibilité, selon le cas, d'une révision - soit d'office, soit sur demande - de la décision prise par le passé, ou d'une nouvelle introduction de la demande de pension.

Il va sans dire que si la proposition se voulait plus qu'une simple interprétation de la loi et si donc elle contenait une réglementation nouvelle, celle-ci ne pourrait être réalisée sous la forme d'une loi interprétative; dans cette hypothèse, il y aurait lieu de compléter la nouvelle réglementation par des dispositions transitoires et d'entrée en vigueur.

4. Il a déjà été signalé ci-dessus que l'avantage de la proposition est limité à un groupe déterminé de personnes qui étaient en service dans l'enseignement au 31 décembre 1960.

Il apparaît de la législation citée au début du présent avis que d'autres personnes encore peuvent se prévaloir d'un régime de pension datant d'avant la loi du 14 février 1961 et s'appliquant à l'enseignement. Si des difficultés d'interprétation devaient également exister à leur sujet, la présente proposition pourrait fournir l'occasion de garantir une solution identique à tous ceux qui se trouvent dans une situation similaire.

.../...

5. Pour être complet, il convient de signaler que le texte de l'article 2 ne rejoint pas celui de l'article 1er; en effet, dans ce dernier article il n'est pas question d'une "Rijksmiddelbare school".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
G. SCHRANS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par
M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.