

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 29 januari 1996 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot interpretatie van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn", heeft op 1 februari 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 29 janvier 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "interprétative de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général", a donné le 1er février 1996 l'avis suivant :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat de wet dringend een einde moet stellen aan de rechtsonzekerheid die in het Belgische interne recht is m.b.t. de draagwijdte van het begrip "pensioenleeftijd", in voormelde wet van 20 juli 1990 is ontstaan ingevolge enerzijds de rechtspraak van het Arbeidshof te Gent en anderzijds deze van de Arbeidshoven te Luik en te Antwerpen".

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van wet beoogt aan te geven op welke wijze de begrippen "rustpensioen" en "pensioenleeftijd" moeten worden geïnterpreteerd met het oog op de toepassing van sommige bepalingen van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn.

Volgens de memorie van toelichting strekt een dergelijke interpretatie ertoe een einde te stellen "aan de rechtsonzekerheid die in het Belgische interne recht met betrekking tot de draagwijdte van het begrip "pensioenleef-

.../...

tijd" is ontstaan ingevolge enerzijds de rechtspraak van het Arbeidshof te Gent en anderzijds deze van de Arbeidshoven te Luik en te Antwerpen" en waaruit - steeds volgens de memorie van toelichting - "... duidelijk (blijkt) dat de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor verschillende interpretaties vatbaar is".

De arresten van de voornoemde Arbeidshoven, waarop in de memorie van toelichting wordt gedoeld, zijn gevolgd op een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 1 juli 1993 in de zaak R. VAN CANT. In dat arrest wordt, in antwoord op een aantal door de Arbeidsrechtbank te Antwerpen gestelde prejudiciële vragen, onder meer erop gewezen dat de artikelen 4, lid 1, en 7, lid 1, van de richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, zich ertegen verzetten dat een nationale wettelijke regeling die het de mannelijke en vrouwelijke werknemers mogelijk maakt vanaf dezelfde leeftijd met pensioen te gaan, in de berekeningswijze van het pensioen een verschil in functie van het geslacht handhaaft, dat verband houdt met het in de vroegere wettelijke regeling bestaande verschil in pensioenleeftijd.

Uit hetzelfde arrest van het Hof van Justitie blijkt voorts dat het antwoord op de vraag of een nationale wettelijke regeling - zijnde in casu die vervat in de zoëven genoemde wet van 20 juli 1990 - het verschil in pensioenleeftijd tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers heeft

.../...

opgeheven, een "feitelijke kwestie (is) die ter beoordeling van de nationale rechter staat".

1.2. Door te bepalen in welke zin de begrippen "rustpensioen" en "pensioenleeftijd" moeten worden geïnterpreteerd voor de toepassing van de in artikel 2 van het ontwerp opgesomde bepalingen van de wet van 20 juli 1990, beoogt de wetgever in essentie, op een voor de rechter (1) en alle rechtsonderhorigen bindende wijze, te expliciteren dat aan de zoëven genoemde wet niet de bedoeling van een gelijk-schakeling van de pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen ten grondslag heeft gelegen en dat derhalve de door de wet van 20 juli 1990 uitgewerkte pensioenregeling, het verschil in berekeningswijze van het pensioenbedrag voor mannen en vrouwen inclusief, in overeenstemming is met de richtlijn-bepalingen waaraan wordt gerefereerd in zowel het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 1 juli 1993, als in de arresten van de Arbeidshoven waarop wordt gedoeld in de memorie van toelichting.

1.3. Met het oog op de interpretatie van de begrippen "rustpensioen" en "pensioenleeftijd" wordt een wettelijk vermoeden geïntroduceerd, in die zin dat de gerechtigden worden geacht "door ouderdom arbeidsongeschikt te zijn" op de leeftijd van 65 jaar, wat de mannelijke gerechtigden betreft, en op de leeftijd van 60 jaar, wat de vrouwelijke

(1) Artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de rechters zijn gehouden zich naar de uitleggingswetten te gedragen in alle zaken waarin het rechtspunt niet definitief beslecht is op het tijdstip waarop die wetten bindend worden.

gerechtigden betreft. Die leeftijden vormen de bij de toepassing van de betrokken bepalingen van de wet van 20 juli 1990 in aanmerking te nemen "pensioenleeftijd", vanaf dewelke een vervangingsinkomen kan worden toegekend, zijnde het "rustpensioen" in de zin van artikel 2, § 1, van het ontwerp.

2. Luidens artikel 84 van de Grondwet kan alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten geven. Die bevoegdheid, welke in essentie een toepassing is van het adagium "Ejus est legem interpretari, cujus est condere", houdt in dat de wetgever een vroegere wet zo mag uitleggen dat deze geacht moet worden steeds en voor eenieder de betekenis, vermeld in de interpretatieve wet, te hebben gehad, in voorkomend geval aldus ingrijpend in inmiddels verworven rechtstoestanden (1), zonder dat zulks evenwel, overeenkomstig artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek, ertoe kan leiden dat wordt teruggekomen op inmiddels in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen (2). Een interpretatieve wet valt dan ook niet als een eigenlijke nieuwe wet te beschouwen, daar zij moet worden geacht één geheel te

(1) Zie onder meer Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, bijlage 1, advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 31 mei 1979, blz. 17.

(2) "Een wetsbepaling is interpretatief wanneer zij, met terugwerkende kracht, een andere wetsbepaling uitlegt en verklaart" (Arbitragehof, 19 mei 1993, arrest nr. 37/93).

vormen met de geïnterpreteerde tekst, en zulks vanaf het ogenblik waarop deze laatste tot stand is gekomen (1).

3. Het antwoord op de vraag of en in welke zin een wetsbepaling dient te worden geïnterpreteerd, is uitsluitend zaak van de wetgever die hieromtrent in beginsel over een onaantastbare beoordelingsbevoegdheid beschikt. Desalniettemin meent de Raad van State, afdeling wetgeving, in dat verband een dubbele opmerking te moeten formuleren.

3.1. Met de authentieke uitlegging zal hoe dan ook geen afbreuk kunnen worden gedaan aan in rechte afdwingbare normen die een hiërarchisch hogere waarde hebben dan de wet (2). Zulks komt erop neer dat het concipiëren van een interpretatieve wet niet vrijstelt van een mogelijke toetsing van die wet aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel door het Arbitragehof of van het met toepassing van de artikelen 169 en volgende van het EG-Verdrag uitgeoefende toezicht door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, of nog, van de rechterlijke toetsing waartoe door

(1) Zie bijvoorbeeld reeds Cass., 20 juni 1854, Pas., 1854, I, blz. 279; Cass., 10 juli 1924, Pas., 1924, I, blz. 460; Cass., 20 mei 1935, Pas., 1935, I, blz. 252; Cass., 5 oktober 1962, Pas., 1963, I, blz. 157; Cass., 22 oktober 1970, Pas., 1971, I, blz. 144. Zie ook VELU, J., *Droit public, I, Le statut des Gouvernants*, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 588, en de door deze auteur vermelde rechtsleer.

(2) VELU, J., o.c., blz. 598.

het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan worden overgegaan.

Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet mogelijk geweest om, binnen het korte tijdsbestek waarin om het advies werd verzocht, na te gaan of met het ontwerp een regeling voorligt welke in al haar aspecten verenigbaar kan worden geacht met de hiërarchisch hogere normen, waarvan zoëven sprake. Het uiteindelijke oordeel omtrent die verenigbaarheid zal trouwens alleen aan de terzake bevoegde rechtsprekende organen toekomen. Dat belet evenwel niet dat de Raad van State, afdeling wetgeving, de regering meent erop te moeten attenderen dat, zelfs na de afkondiging van de wet welke in ontwerp voorligt, de vraag omtrent de verenigbaarheid van de regeling welke inzake de pensioenleeftijd in de wet van 20 juli 1990 is vervat, met de reeds genoemde richtlijn 79/7/EEG, actueel blijft. De betrokken richtlijn voorziet weliswaar in een geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid, doch zij dateert reeds van 19 december 1978 (1). In het licht van die vaststelling lijkt het op zijn minst aangewezen dat de regering zich ernstig zou bezinnen omtrent de vraag of de interpretatie welke in het voorliggend ontwerp wordt voorge-

(1) Voor een bespreking van de desbetreffende richtlijn en de voor de betrokken materie relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen, zie o.m. J. WOUTERS, Het Hof van Justitie en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen inzake wettelijke en conventionele pensioenen, R.W., 1994-1995, blz. 1385-1396 en 1417-1431.

staan, nog in redelijkheid valt te rijmen met zoniet de letter, dan toch de geest van de richtlijn 79/7/EEG.

3.2.1. Naar algemeen wordt aangenomen strekt een interpretatieve wet in essentie ertoe onduidelijke wetsbepalingen, welke voor een verschillende interpretatie vatbaar zijn, op een voor eenieder bindende en uniforme wijze uit te leggen. Naar aanleiding van de herziening van het vroegere artikel 28 van de Grondwet - het huidige artikel 84 - werd in het namens de bevoegde Senaatscommissie opgestelde verslag erop gewezen dat, eensdeels, een authentieke interpretatie in beginsel niet mogelijk is ingeval de norm in kwestie duidelijk is, en dat, anderdeels, een dergelijke interpretatie enkel kan indien aan de betekenis van de betrokken norm zou kunnen worden getwijfeld. Dat laatste zal het geval zijn wanneer de norm wordt tegengesproken door de eraan ten grondslag liggende parlementaire voorbereiding of ingeval deze laatste terzake geen aanwijzingen bevat (1).

De recente rechtspraak van de Arbeidshoven doet ervan blijken dat er interpretatieproblemen zijn gerezen naar aanleiding van de toepassing van, inzonderheid, de artikelen 2 en 3 van de wet van 20 juli 1990. De betrokken wetsbepalingen zijn blijkbaar in die mate onduidelijk dat een optreden van de wetgever bij wege van een interpretatieve wet niet bij voorbaat valt te bekritisieren. Daarbij komt dat, ingeval de wet van 20 juli 1990 wordt gelezen in samenhang met de erop betrekking hebbende parlementaire

(1) Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 100/25, blz. 4.

voorbereiding, men geen eenduidig zicht krijgt op de precieze bedoeling van de wetgever, wat de beoogde pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen betreft. Vallen er immers in de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 juli 1990 aanwijzingen te bespeuren welke bevestigen wat in de memorie van toelichting bij het voorliggend ontwerp wordt gesteld, namelijk dat de wetgever "... niet (heeft) willen raken aan de op dat ogenblik bestaande onderscheiden pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen" (1), dan is het niettemin zo dat sommige elementen van de in de wet van 20 juli 1990 vervatte regeling van de tegenovergestelde bedoeling van de wetgever lijken uit te gaan. Zo heft artikel 16, 1^o, a), van de wet, vanaf 1 januari 1991 artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, op (2), terwijl precies in die bepaling de "normale pensioenleeftijd" wordt omschreven als zijnde de leeftijd van 65 jaar voor een man en die van 60 jaar voor een vrouw, en de wetgever zonder twijfel van dat begrip is willen afstappen (3).

(1) Zie bv. Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 1989-1990, nr. 1175/7, blz. 8-9 en 53.

(2) Het opgeheven artikel blijft evenwel van toepassing op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal voor 1 januari 1991 ingaan.

(3) Zie de commentaar welke in de memorie van toelichting wordt gegeven bij artikel 2 van het ontwerp dat de wet van 20 juli 1990 is geworden (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 1989-1990, nr. 1175/1, blz. 14).

Uit het voorgaande volgt dat, eensdeels, er interpretatieproblemen bestaan bij de toepassing van sommige bepalingen van de wet van 20 juli 1990 door de rechter en, anderdeels, die interpretatieproblemen blijkbaar niet worden weggenomen bij de studie van de parlementaire voorbereiding van die wet. Om die redenen lijkt een interpreterend optreden van de wetgever in beginsel te kunnen worden gebillijkt, zij het echter dat die vaststelling geen afbreuk vermag te doen aan de sub 3.1 geformuleerde algemene opmerking en aan de hierna sub 3.2.2 volgende opmerking van juridisch-technische aard.

3.2.2. Blijkens artikel 2 van het ontwerp worden twee begrippen geïnterpreteerd, zijnde het begrip "rustpensioen" en het begrip "pensioenleeftijd". Enkel het eerstgenoemde begrip komt voor in de bepalingen van de wet van 20 juli 1990 welke in artikel 2 worden opgesomd. Wat het begrip "pensioenleeftijd" betreft, wijkt het ontwerp derhalve af van hetgeen traditioneel vanuit juridisch-technisch oogpunt voor een interpretatieve wet doorgaat en wat dient te worden onderscheiden van een wet welke een formele toevoeging inhoudt van de te interpreteren tekst. De regering zal dan ook moeten overwegen de beide paragrafen van artikel 2 van het ontwerp samen te voegen en de beoogde omschrijving van het begrip "pensioenleeftijd" te integreren in de omschrijving van het begrip "rustpensioen", derwijze dat nog uitsluitend kan worden gesproken van een interpretatie van dat laatste, reeds in de wet van 20 juli 1990 gehanteerde begrip.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

.../...

Indieningsbesluit.

Het ontwerp van wet dient te worden opgenomen in een besluit waarbij de Koning de bevoegde minister gelast het ontwerp bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen. De bekrachtigingsformule is evenwel voorbarig en moet alsnog worden weggelaten. Ook de woorden "In naam van het Belgische volk" moeten worden geschrapt.

Artikel 2.

1. In artikel 2 wordt een wettelijk vermoeden geïntroduceerd volgens hetwelk de mannelijke gerechtigden worden geacht arbeidsongeschikt te zijn vanaf de leeftijd van 65 jaar, en de vrouwelijke gerechtigden vanaf de leeftijd van 60 jaar. De tekst van het ontwerp zou dit duidelijker tot uitdrukking moeten brengen, hetgeen inhoudt dat in fine van artikel 2, § 1, van het ontwerp beter wordt geschreven "... dat toegekend wordt aan de gerechtigde die wordt geacht door ouderdom arbeidsongeschikt te zijn geworden".

2. Blijkens de memorie van toelichting belet "... het wettelijk vermoeden van intreden van arbeidsongeschiktheid wegens ouderdom (...) niet dat men zijn beroepsactiviteit na die leeftijd gewoon verderzet". Die verduidelijking kan uiteraard geen afbreuk doen aan de vaststelling dat hoe dan ook aan de in de wet van 20 juli 1990 vervatte regeling een verschil in berekeningswijze van de pensioenen van mannen en vrouwen ten grondslag blijft liggen.

IDC.

- 12 -

L. 24.877/1.

.../...

Slotopmerking.

Na het bepalend gedeelte dient te worden geschreven :

"Gegeven te ...

ALBERT II

Van Koningswege :

De Minister van Pensioenen,

M. COLLA".

De naam van de betrokken minister zal daarenboven ook na de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet moeten worden vermeld.

Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, la motivation suivante est avancée :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat de wet dringend een einde moet stellen aan de rechtsonzekerheid die in het Belgische interne recht is m.b.t. de draagwijdte van het begrip "pensioenleeftijd", in voormelde wet van 20 juli 1990 is ontstaan ingevolge enerzijds de rechtspraak van het Arbeidshof te Gent en anderzijds deze van de Arbeidshoven te Luik en te Antwerpen".

*

* *

OBSERVATIONS GENERALES.

1.1. Le projet de loi soumis pour avis vise à indiquer comment il y a lieu d'interpréter les notions de "pension de retraite" et d'"âge de la retraite" en vue de l'application de certaines dispositions de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général.

Selon l'exposé des motifs, une telle interprétation a pour objet de mettre fin "à l'insécurité juridique qui a surgi dans le droit interne belge quant à la portée du concept "âge de la retraite" résultant de la jurisprudence

.../...

de la Cour du travail de Gand d'une part et de celle des Cours du travail de Liège et d'Anvers d'autre part" et dont "il ressort clairement" - toujours selon l'exposé des motifs - "que la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite est susceptible de différentes interprétations".

Les arrêts des Cours du travail précitées, que vise l'exposé des motifs, ont fait suite à un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 1er juillet 1993 prononcé dans l'affaire R. VAN CANT. En réponse à un nombre de questions préjudicielles posées par le Tribunal du travail d'Anvers, cet arrêt a notamment souligné que les articles 4, paragraphe 1, et 7, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, s'opposent à ce qu'une réglementation nationale, qui autorise les travailleurs masculins et féminins à prendre la retraite à partir d'un âge identique, maintienne dans le mode de calcul de la pension une différence suivant le sexe, elle-même liée à la différence de l'âge de la retraite qui existait auparavant.

Il résulte en outre du même arrêt de la Cour de justice que la réponse à la question de savoir si une réglementation nationale - à savoir, en l'espèce, celle inscrite dans la loi précitée du 20 juillet 1990 - a supprimé la différence de l'âge de la retraite qui existait entre les travailleurs masculins et féminins, est un

.../...

"élément de fait qu'il appartient à la juridiction nationale de constater".

1.2. En déterminant le sens dans lequel il faut interpréter les notions de "pension de retraite" et d'"âge de la retraite" pour l'application des dispositions de la loi du 20 juillet 1990 énumérées à l'article 2 du projet, le législateur entend expliciter essentiellement, d'une manière obligatoire pour le juge (1) et tous les justiciables, que la loi prérappelée n'avait pas pour objectif d'uniformiser l'âge de la retraite des hommes et des femmes et que, dès lors, le régime de pension élaboré par la loi du 20 juillet 1990, en ce compris le mode de calcul différent du montant de la retraite pour les hommes et les femmes, est conforme aux dispositions de la directive dont font état, tant l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 1er juillet 1993, que les arrêts des Cours du travail visés dans l'exposé des motifs.

1.3. Pour interpréter les notions de "pension de retraite" et d'"âge de la retraite", le projet crée une présomption légale, en ce sens que les bénéficiaires sont réputés être "inaptes au travail pour cause de vieillesse" à l'âge de 65 ans, en ce qui concerne les bénéficiaires masculins, et à l'âge de 60 ans, en ce qui concerne les bénéficiaires féminins. Ces chiffres représentent l'"âge de

(1) L'article 7 du Code judiciaire dispose que les juges sont tenus de se conformer aux lois interprétatives dans toutes les affaires où le point de droit n'est pas définitivement jugé au moment où ces lois deviennent obligatoires.

la retraite" qui doit être pris en considération pour l'application des dispositions concernées de la loi du 20 juillet 1990 et à partir duquel il peut être accordé un revenu de remplacement, c'est-à-dire "la pension de retraite" au sens de l'article 2, § 1er, du projet.

2. Selon l'article 84 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi. Cette compétence, qui résulte pour l'essentiel de l'adage "Ejus est legem interpretari, cujus est condere", emporte que le législateur peut interpréter une loi ancienne de manière telle que celle-ci doit être réputée avoir eu, en tout temps et pour tous, le sens indiqué dans la loi interprétative, quitte, le cas échéant, à affecter, de la sorte, des situations juridiques acquises entre-temps (1), sans qu'il faille pour autant, conformément à l'article 7 du Code judiciaire, revenir sur des décisions juridictionnelles entre-temps passées en force de chose jugée (2). Par conséquent, une loi interprétative n'est pas à considérer comme une loi nouvelle proprement dite, dès lors qu'elle

(1) Voir notamment Doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe 1, avis du Conseil d'Etat, section de législation, du 31 mai 1979, p. 17.

(2) "Une disposition législative est interprétative lorsqu'elle explicite et clarifie, avec effet rétroactif, une autre disposition législative" (Cour d'arbitrage, 19 mai 1993, arrêt n° 37/93).

doit être réputée faire corps avec le texte interprété, et ce dès que ce dernier a été établi (1).

3. La réponse à la question de savoir si et dans quel sens une disposition législative doit être interprétée, est de la compétence exclusive du législateur qui est en principe investi à cet égard d'un pouvoir d'appréciation souveraine. Le Conseil d'Etat, section de législation, estime néanmoins devoir formuler à ce propos une double observation.

3.1. L'interprétation authentique ne pourra, quoi qu'il en soit, affecter des normes hiérarchiquement supérieures à la loi et dont le respect est sanctionné en droit (2). Cela implique que la confection d'une loi interprétative n'exonère pas d'un contrôle éventuel, par la Cour d'arbitrage, de la conformité de cette loi au principe constitutionnel de l'égalité ou du contrôle exercé par la Cour de justice des Communautés européennes en vertu des articles 169 et suivants du Traité CE ou, encore, du contrôle juridictionnel

(1) Voir, par exemple, déjà Cass., 20 juin 1854, Pas. 1854, I, p. 279; Cass. 10 juillet 1924, Pas., 1924, I, p. 460; Cass., 20 mai 1935, Pas., 1935, I, p. 252; Cass., 5 octobre 1962, Pas., 1963, I, p. 157; Cass., 22 octobre 1970, Pas., 1971, I, p. 144. Voir également VELU J., Droit public, I, Le statut des Gouvernants, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 588, et la doctrine mentionnée par cet auteur.

(2) VELU, J., o.c., p. 598.

auquel peut procéder la Cour européenne des Droits de l'homme.

Le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas été en mesure, dans le bref délai dans lequel l'avis a été demandé, de vérifier si le projet constitue une réglementation qui, sous tous ses aspects, puisse être réputée compatible avec les normes hiérarchiquement supérieures susvisées. Seuls, au demeurant, les organes juridictionnels compétents en la matière pourront en définitive apprécier cette compatibilité. Il n'empêche, néanmoins, que le Conseil d'Etat, section de législation, estime devoir attirer l'attention du gouvernement sur le fait que, même après la promulgation de la loi en projet, la question de la compatibilité de la réglementation en matière d'âge de la retraite, inscrite dans la loi du 20 juillet 1990, avec la directive 79/7/CEE précitée, reste posée. La directive concernée prévoit certes une mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, mais elle remonte déjà au 19 décembre 1978 (1). Il paraît pour le moins indiqué, à la lumière de cette constatation, que le gouvernement s'interroge sérieusement sur la question de savoir si l'interprétation préconisée par le présent projet peut encore se

(1) Pour une analyse de la directive en question et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes pertinente en la matière, voir notamment J. WOUTERS, *Het Hof van Justitie en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen inzake wettelijke en conventionele pensioenen*, R.W., 1994-1995, pp. 1385-1396 et 1417-1431.

concilier, raisonnablement, sinon avec la lettre, du moins avec l'esprit de la directive 79/7/CEE.

3.2.1. Il est généralement admis qu'une loi interprétative a essentiellement pour objet d'interpréter, d'une manière uniforme et obligatoire pour tous, des dispositions législatives peu claires, qui sont susceptibles d'interprétations en sens divers. A la suite de la révision de l'ancien article 28 de la Constitution - l'actuel article 84 - le rapport rédigé au nom de la commission compétente du Sénat a souligné, d'une part, que l'interprétation par voie d'autorité n'est pas possible, en principe, si la norme en question est claire, et d'autre part, qu'il ne peut y avoir une telle interprétation que si le sens de la norme concernée peut être douteux. Il en sera ainsi lorsque la norme est contredite par les travaux préparatoires qui s'y rapportent ou si ces derniers ne comportent aucune indication à cet égard (1).

La jurisprudence récente des Cours du travail montre que des problèmes d'interprétation se sont posés à l'occasion de l'application, spécialement, des articles 2 et 3 de la loi du 20 juillet 1990. Les dispositions législatives considérées sont manifestement à ce point obscures qu'il ne se justifie pas, a priori, de critiquer l'intervention du législateur par la voie d'une loi interprétative. En outre, une lecture conjuguée de la loi du 20 juillet 1990 et des travaux préparatoires y afférents ne permet pas d'avoir une vision uniforme de l'intention précise du

(1) Doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 100/25, p. 4.

législateur en ce qui concerne l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes. S'il se décèle, dans les travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1990, des indications qui confirment le commentaire du présent projet figurant à l'exposé des motifs, à savoir que le législateur "... n'a pas voulu porter atteinte à l'âge différent de la retraite existant à ce moment pour les hommes et les femmes" (1), il n'en reste pas moins que certains éléments de la réglementation inscrite dans la loi du 20 juillet 1990 semblent résulter de la volonté inverse du législateur. Ainsi, l'article 16, 1^o, a), de la loi, abroge à partir du 1^{er} janvier 1991, l'article 4 de l'arrêté royal n^o 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (2), alors, précisément, que cette disposition fixe l'"âge normal de la pension" à 65 ans pour l'homme et à 60 ans pour la femme et que le législateur a, sans nul doute, voulu abandonner cette notion (3).

Il résulte de ce qui précède, d'une part, qu'il existe des problèmes d'interprétation lors de l'application,

(1) Voir par exemple Doc. parl., Chambre des représentants, 1989-1990, n^o 1175/7, pp. 8-9 et 53.

(2) L'article abrogé reste cependant applicable aux pensions prenant cours effectivement et pour la première fois avant le 1^{er} janvier 1991.

(3) Voir le commentaire consacré par l'exposé des motifs à l'article 2 du projet qui est devenu la loi du 20 juillet 1990 (Doc. parl., Chambre des représentants, 1989-1990, n^o 1175/1, p. 14).

par le juge, de certaines dispositions de la loi du 20 juillet 1990, et d'autre part, que l'étude des travaux préparatoires de cette loi ne résout manifestement pas ces problèmes d'interprétation. Pour ces motifs, l'initiative d'interprétation prise par le législateur paraît pouvoir se justifier en principe, encore que cette constatation ne puisse rien enlever à l'observation générale formulée sous 3.1. et à l'observation de technique juridique énoncée ci-après sous 3.2.2..

3.2.2. L'article 2 du projet interprète deux notions, soit celle de "pension de retraite" et celle d'"âge de la retraite". Seule la première notion figure dans les dispositions de la loi du 20 juillet 1990 énumérées à l'article 2 du projet. En ce qui concerne la notion d'"âge de la retraite", le projet s'écarte dès lors de ce que représente, traditionnellement sur le plan de la technique juridique, une loi interprétative et qu'il faut distinguer d'une loi comportant un ajout formel au texte à interpréter. Le gouvernement devra par conséquent envisager de fusionner les deux paragraphes de l'article 2 du projet et d'intégrer la définition prévue de la notion d'"âge de la retraite" à la définition de la notion de "pension de retraite", de manière à ce qu'il ne s'agisse plus que de l'interprétation de cette dernière notion, qui est déjà utilisée dans la loi du 20 juillet 1990.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Arrêté de présentation.

.../...

Le projet de loi doit être intégré dans un arrêté par lequel le Roi charge le ministre compétent de déposer le projet à la Chambre des représentants. La formule de la sanction est toutefois prématurée et doit, pour l'heure, être omise. Il y a lieu d'omettre également les mots "Au nom du peuple belge".

Article 2.

1. L'article 2 crée une présomption légale selon laquelle les bénéficiaires masculins sont réputés inaptes au travail à partir de l'âge de 65 ans, et les bénéficiaires féminins à partir de l'âge de 60 ans. Le texte du projet devrait l'exprimer plus clairement, ce qui implique qu'il vaudrait mieux écrire à la fin de l'article 2, § 1er, du projet "... accordé au bénéficiaire qui est réputé être devenu inapte au travail pour cause de vieillesse".

2. Selon l'exposé des motifs, "la présomption légale d'incapacité de travail due à la vieillesse, n'empêche pas (...) la continuité de son activité professionnelle après cet âge". Cette précision ne peut évidemment pas préjudicier à la constatation que le régime de la loi du 20 juillet 1990 reste, quoi qu'il en soit, basé sur un mode de calcul différent des pensions des hommes et des femmes.

Observation finale.

Le dispositif doit être suivi du texte ci-après :

.../...

"Donné à ...
ALBERT II
Par le Roi :
Le Ministre des Pensions,
M. COLLA".

Le nom du ministre concerné sera en outre également mentionné à la fin de l'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.