KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 november 1996 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, met toepassing van de artikelen 15, 6°, en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van de artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 4°, en § 2, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", heeft op 14 november 1996 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 8 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, en application des articles 15, 6°, et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et des articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 4°, et § 2, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 14 novembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

> "De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door enerzijds het feit dat dit besluit in werking treedt op 1 januari 1997 en dat het onontbeerlijk is om zo spoedig mogelijk de nodige schikkingen te kunnen treffen tot uitvoering ervan en anderzijds door het feit dat aan een aantal artikelen terugwerkende kracht wordt verleend".

De motivering die in de aanvraag wordt opgegeven zal, overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten worden overgenomen in de aanhef van het besluit in ontwerp. In het voorliggend geval is dat alsnog niet gebeurd.

*

* *

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van

State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

1. Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de hierna volgende opmerkingen.

2.1. Het voor advies voorgelegd ontwerp-besluit strekt er in essentie toe de bepalingen van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen te vervangen door de ontworpen artikelen 68 tot 68quinquies van die wet (artikel 1 van het ontwerp). Die nieuwe bepalingen hernemen in een ruime mate de tekst van het vroegere artikel 68 van de voornoemde wet, zij het dat daarenboven in de ontworpen wetsartikelen de bepalingen worden geïntegreerd van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 tot uitvoering van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, welk besluit momenteel het voorwerp is van een

bij de Raad van State, afdeling administratie, onder het nummer A 62.471/III-20.770 aanhangig gemaakt verzoekschrift tot nietigverklaring (1).

Het bestaande artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 bepaalt dat, met ingang van 1 januari 1995, de in het artikel vermelde pensioenen en andere voordelen onderworpen zijn aan een progressieve afhouding, in de praktijk ook "solidariteitsbijdrage" genoemd, waarvan de grootte afhangt van de gezinstoestand en het totaal pensioenbedrag van de gerechtigde. Het reeds genoemd koninklijk besluit van 28 oktober 1994 heeft uitvoering gegeven aan artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 en bevat nadere regels voor de toepassing van die wetsbepaling.

Artikel 2 van het ontwerp beoogt de afhoudingen welke zijn verricht op grond van het bestaande artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 en het uitvoeringsbesluit van 28 oktober 1994, te bekrachtigen voor de periode van 1 januari 1995 tot 31 december 1996 "in de mate waarin de bedragen van de verrichte afhoudingen overeenkomen met de bepalingen van artikel 1 (van het ontwerp-besluit)". Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, voorziet evenwel voor bepaalde periodes in een afwijking van die regel.

---

(1) Sommige van de ontworpen bepalingen zijn evenwel volkomen nieuw. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de artikelen 68, § 5 (de afhouding op de na 31 december 1996 onder de vorm van een kapitaal betaalde aanvullende voordelen) en 68, § 6 (de afhouding, gedurende slechts een periode van vijftien jaar, op de voor 1 januari 1997 onder de vorm van een kapitaal betaalde pensioenen of aanvullende voordelen) van de wet.

Tot slot bepaalt artikel 3 van het ontwerp dat de ontworpen regeling op 1 januari 1997 in werking treedt, op twee bepalingen na, namelijk de nieuwe artikelen 68, § 7, 9° (met betrekking tot de rust- en overlevingspensioenen toegekend aan parlementsleden) en 68quinquies, § 5 (met betrekking tot de tenlasteneming van de werkingskosten van de in artikel 9bis van de wet van 15 januari 1990 bedoelde pensioengegevensbank), welke reeds met ingang van 1 januari 1995 uitwerking hebben.

2.2. De sub 2.1 weergegeven strekking van het ontwerp-besluit doet ervan blijken dat dit ontwerp in essentie betrekking heeft op de regeling inzake de afhouding van een bepaald bedrag van de wettelijke pensioenen en aanvullende voordelen, zoals omschreven in het ontworpen artikel 68, § 1, van de wet. De regeling welke het ontwerp daartoe uitwerkt komt in de plaats van die welke tot op heden was vervat in artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen en zal derhalve worden ingeschreven in titel VIII van die wet betreffende de "Pensioenen".

Het valt bezwaarlijk te negeren dat de aldus ontworpen regeling concrete gevolgen zal hebben voor de uitbetaling van het definitieve pensioenbedrag aan de begunstigden in de diverse pensioenstelsels en dat die regeling derhalve voor de begunstigden van een pensioen hetzelfde effect zal hebben als betrof het een directe wijziging van het hen toekomend pensioenbedrag. Het ontwerp kan bijgevolg moeilijk anders worden opgevat dan als bevattende een wijziging van de pensioenwetgeving zelf, welke bovendien doorwerkt in de onderscheiden pensioen-stelsels.

Die vaststelling als uitgangspunt nemend, moet worden opgemerkt dat uit de aanhef van het ontwerp niet valt op te maken dat dit laatste voor advies is voorgelegd geworden aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor Pensioenen, alhoewel artikel 54, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers voorschrijft dat, behoudens in spoedeisende gevallen, de Minister die de pensioenen onder zijn bevoegdheid heeft aan het advies onderwerpt van, hetzij de Nationale Arbeidsraad, hetzij het beheerscomité van de Rijksdienst voor Pensioenen "... elk voorontwerp van wet of ontwerp van organiek besluit of verordening tot wijziging van de wetgeving of reglementering in verband met het pensioen van de werknemers".

Indien de stellers van het ontwerp zich willen beroepen op de spoedeisendheid als bedoeld in artikel 54, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967, verdient het aanbeveling daarvan blijk te geven in de aanhef van het ontwerp. Daartoe volstaat het te verwijzen naar de betrokken bepaling van het voornoemd koninklijk besluit en erop te attenderen dat ook in het kader van die bepaling een beroep wordt gedaan op de spoedeisendheid.

3. Blijkens het ontworpen artikel 68, § 1, a), eerste lid, van de wet van 30 maart 1994, dient onder "wettelijk pensioen" te worden verstaan "elk wettelijk, bestuursrechtelijk of statutair ouderdoms-, rust-, anciënniteits- of overlevingspensioen, of elk ander als zodanig geldend voordeel ten laste van een Belgisch pensioenstelsel". Een dergelijke, alomvattende omschrijving lijkt ook op de magistratenpensioenen te moeten worden betrokken.

De Raad van State, afdeling wetgeving, brengt in dat verband de opmerking in herinnering welke hij heeft geformuleerd bij een amendement dat ertoe strekte de in artikel 15 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, voorkomende delegatie aan de Koning op een dergelijke wijze aan te passen dat erbij zou worden rekening gehouden met de eigenheid van de magistratenpensioenen (1). In het betrokken advies over het amendement nr. 417 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, het volgende opgemerkt :

> "Amendement nr. 417 strekt ertoe uitdrukkelijk te verwijzen naar de eigenheid van het pensioenstelsel van de magistratuur met het oog op het vrijwaren van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.
>
> Volgens de memorie van toelichting beoogt het voorliggend wetsontwerp enkel materies vallende onder artikel 78 van de Grondwet te regelen, zodat "de maatregelen die de Koning krachtens dit ontwerp kan nemen uitsluitend betrekking hebben op materies bedoeld in artikel 78 van de Grondwet en zij bekrachtigd (zullen) worden door een wet aangenomen volgens dezelfde procedure" (2).
>
> Luidens artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet zijn de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd voor, onder meer, de organisatie van de hoven en rechtbanken. Deze aangelegenheid omvat niet alleen de organisatie van de hoven en rechtbanken stricto sensu, doch ook andere aspecten van de werking van de rechterlijke macht. Daaronder moeten begrepen worden een aantal aangelegenheden in verband met het statuut van de magistraten,

---

(1) Advies nr. L. 25.298/1/8, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 607/16, p. 9-11.

(2) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 607/1, p. 5.

zoals het pensioen, geregeld in onder meer de artikelen 383 en 391 van het Gerechtelijk Wetboek (1).

Gelet op de hiervoren vermelde in de memorie van toelichting gegeven verduidelijking, volgens welke de door het ontwerp aan de Koning verleende opdrachten enkel in artikel 78 van de Grondwet bedoelde monocamerale aangelegenheden betreffen, valt het pensioenstelsel van de magistraten niet onder die delegatie.

Bovendien bepaalt artikel 152, eerste lid, van de Grondwet dat de rechters in ruste worden gesteld op de bij de wet bepaalde leeftijd en dat zij het bij de wet bepaalde pensioen genieten. Het betreft dus een tot de eigen bevoegdheid van de wetgever behorende aangelegenheid welke deze (2), in beginsel, niet kan delegeren aan de uitvoerende macht. Terzake werd ook vastgesteld dat geen elementen werden aangereikt die het bestaan van uitzonderlijke of crisisomstandigheden zouden wettigen, waardoor een normale uitoefening van de wetgevende macht bemoeilijkt wordt (3).

In het licht van wat voorafgaat moet dan ook worden geconcludeerd dat het amendement overbodig is, daar het ten onrechte de indruk wekt dat de delegatie aan de Koning ook de pensioenen van de magistraten zou kunnen betreffen".

---

(1) Zie aangaande de problematiek van het verplichte bicamerisme in verband met de rechterlijke macht, het advies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State nrs. L. 24.111/AV - L. 24.594/AV, gegeven op 10 oktober 1995 over twee ontwerpen van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 364/1).

(2) Zoals opgemerkt in het advies nr. L. 25.169/1/8 van de afdeling wetgeving (Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 607/1, p. 58).

(3) Advies Raad van State voormeld, ibidem, p. 59.

Op grond van de redenering in het aangehaalde citaat uit het advies van de Raad van State, moet worden geconcludeerd dat, in de mate dat de ontworpen regeling een wijziging inhoudt van de magistratenpensioenen, hiervoor geen voldoende rechtsgrond kan worden aangetroffen in de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, noch in de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, vermits uiteraard de in het geciteerde advies gevolgde redenering kan worden uitgebreid tot de laatstgenoemde wet.

4. Het ontwerp voorziet, wat de diverse pensioenen en ermee gelijkgestelde voordelen betreft, in een regeling welke kan verschillen al naargelang de begunstigde van het pensioen, de aard van het pensioen of de datum waarop het pensioen is uitbetaald. Zo volgt uit bijvoorbeeld het ontworpen artikel 68, §§ 1 en 2, dat, wat de afhoudingsregeling voor begunstigden met gezinslast betreft, er een verschil bestaat tussen gehuwd en ongehuwd samenwonenden. Bepaalde "andere" pensioenen en aanvullende voordelen zijn blijkens het ontworpen artikel 68, § 3, van de in het ontwerp bedoelde afhouding vrijgesteld. De afhoudingsregeling kan, gelet op de datum van uitbetaling, verschillen voor pensioenen of aanvullende voordelen die onder de vorm van een kapitaal worden betaald (zie het ontworpen artikel 68, §§ 5 en 6).

In de mate dat het door het ontwerp op al die punten gemaakte onderscheid betrekking heeft op vergelijkbare gevallen, zal er uiteraard moeten worden op toegezien dat hierdoor niet de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie worden geschonden. Dat zal met name het geval zijn wanneer het gemaakte onderscheid niet op een objectieve en redelijke manier valt te verantwoorden, het onderscheid niet relevant is en niet in een redelijke verhouding staat tot het beoogde doel.

5. De in artikel 2 van het ontwerp beoogde bekrachtiging van afhoudingen heeft betrekking op de periode welke ingaat op 1 januari 1995 en eindigt op 31 december 1996. Uit artikel 3 van het ontwerp volgt dat sommige onderdelen van de nieuwe regeling uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1995. De artikelen 2 en 3 houden derhalve een retroactieve wijziging in van de regeling welke tot op heden was vervat in artikel 68 van de wet van 30 maart 1994.

De beide, in de aanhef vermelde wetten van 26 juli 1996 zijn pas op 11 augustus 1996 in werking getreden en machtigen de Koning niet om aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht te verlenen op de wijze zoals dat in

het voor advies voorgelegd ontwerp-besluit gebeurt (1). Uit artikel 15 van de in het eerste lid van de aanhef vermelde wet van 26 juli 1996 valt daarenboven af te leiden dat de erin beoogde pensioenmaatregelen enkel voor de toekomst kunnen gelden aangezien de pensioenrechten van de gepensioneerden wier pensioen daadwerkelijk en voor de eerste keer is ingegaan voor de voornoemde datum van 11 augustus 1996, gevrijwaard moeten worden (zie de inleidende zin van artikel 15 van de betrokken wet van 26 juli 1996) (2).

Tot slot dreigt met het ontworpen artikel 2 en de erin vervatte bekrachtiging te worden tussengekomen in het geding dat op dit ogenblik voor de Raad van State, afdeling administratie, hangende is en dat de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 tot voorwerp heeft. In dat verband meent de Raad van State, afdeling wetgeving, er te moeten op wijzen dat, zelfs een legislatieve bekrachtiging van het betrokken besluit achteraf, niet

---

(1) Artikel 6, § 4, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, bepaalt enkel dat de besluiten bedoeld in artikel 3, § 1, 2°, 3°, 4° en 5°, van die wet van toepassing zijn met ingang van het belastbaar tijdperk dat de Koning aanwijst "en ten vroegste vanaf het lopende belastbaar tijdperk".

(2) In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels is geworden, werd in verband met artikel 15 van die wet trouwens gesteld : "De maatregelen die in uitvoering van deze wet worden getroffen hebben met andere woorden betrekking op de toekomst" (Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 607/1, p. 16).

vrijstelt van een rechterlijke toetsing van de toelaatbaarheid van een dergelijk ingrijpen in hangende procedures voor de rechter (1).

Uit wat voorafgaat volgt dat de rechtsgrond van de ontworpen regeling problematisch is in de mate dat, zoals in het ontwerp, aan die regeling terugwerkende kracht wordt verleend.

---

(1) Die toetsing zal in voorkomend geval zelfs kunnen gebeuren in het licht van het bepaalde in artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden: "Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige" (Arrest E.H.R.M. van 9 december 1994, Griekse Raffinaderijen Stran en Stratis Andreadis t. Griekenland, Publ. Cour, reeks A, vol. 301, p. 82, nr. 49). Zie ook i.v.m. deze problematiek A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme en J. Vande Lanotte, Overzicht van het Belgisch administratief recht, Antwerpen, 1996, p. 797-801.

Selon l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

> "De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door enerzijds het feit dat dit besluit in werking treedt op 1 januari 1997 en dat het onontbeerlijk is om zo spoedig mogelijk de nodige schikkingen te kunnen treffen tot uitvoering ervan en anderzijds door het feit dat aan een aantal artikelen terugwerkende kracht wordt verleend".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation indiquée dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet. En l'espèce, cela n'a pas été fait pour l'heure.

*

* *

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner qu'au cas où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être vérifiée ensuite, tant par le

Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

EXAMEN DU TEXTE.

1. En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen commande de formuler les observations ci-après.

2.1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a essentiellement pour objet de remplacer les dispositions de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales par les articles 68 à 68quinquies en projet de cette loi (article 1er du projet). Ces nouvelles dispositions reproduisent dans une large mesure l'énoncé de l'ancien article 68 de la loi précitée, même si, par ailleurs, les dispositions de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 portant exécution de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales sont incorporées aux articles de loi envisagés par le projet, alors que ce dernier arrêté fait actuellement l'objet d'une requête en

annulation introduite devant le Conseil d'Etat, section d'administration, sous le numéro A 62.471/III-20.770 (1).

L'article 68 existant de la loi du 30 mars 1994 prévoit qu'à partir du 1er janvier 1995, les pensions et autres avantages dont il fait mention, sont soumis à une retenue progressive, également appelée "cotisation de solidarité" dans la pratique, retenue dont la hauteur dépend de la situation de famille et du montant total de la pension du bénéficiaire. L'arrêté royal précité du 28 octobre 1994 pourvoit à l'exécution de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 et fixe les modalités d'application de cette disposition législative.

L'article 2 du projet tend à valider, pour la période du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1996, les retenues effectuées en vertu de l'article 68 existant de la loi du 30 mars 1994 et de l'arrêté d'exécution du 28 octobre 1994, "dans la mesure où les montants des retenues effectuées sont conformes aux dispositions de l'article 1er (du projet d'arrêté)". L'article 2, alinéa 2, du projet prévoit toutefois une dérogation à cette règle pour certaines périodes.

---

(1) Certaines dispositions en projet sont toutefois entièrement nouvelles. Tel est le cas, par exemple, pour les articles 68, § 5 (la retenue sur les avantages complémentaires payés après le 31 décembre 1996 sous la forme d'un capital) et 68, § 6 (la retenue, seulement durant une période de quinze ans, sur les pensions ou avantages complémentaires payés avant le 1er janvier 1997 sous la forme d'un capital) de la loi.

Enfin, l’article 3 du projet prévoit que le régime en projet entre en vigueur le 1er janvier 1997, exception faite de deux dispositions, à savoir l’article 68, § 7, 9°, nouveau (qui concerne les pensions de retraite et de survie accordées aux parlementaires) et l’article 68quinquies, § 5, nouveau (qui concerne la prise en charge des frais de fonctionnement de la banque de données de pension visée à l’article 9bis de la loi du 15 janvier 1990), qui produisent leurs effets dès le 1er janvier 1995.

2.2. Il ressort de la portée du projet d’arrêté relatée sous 2.1., que ce projet a essentiellement pour objet de réglementer la retenue d’un montant déterminé sur les pensions légales et avantages complémentaires, tels qu’ils sont définis à l’article 68, § 1er, en projet de la loi. Le régime que le projet élabore à cet effet remplace celui qui figurait jusqu’à ce jour à l’article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales et sera incorporé, dès lors, au titre VIII de cette loi qui concerne les "Pensions".

On peut difficilement ignorer que le régime ainsi projeté aura des conséquences concrètes pour le paiement du montant définitif de la pension aux bénéficiaires des divers régimes de pension et qu’il aura, dès lors, pour les bénéficiaires d’une pension le même effet que s’il s’agissait d’une modification directe du montant de la pension qui leur échoit. Par conséquent, le projet ne peut être considéré que comme comportant une modification de la législation même sur les pensions qui se répercute, en outre, dans les différents régimes de pension.

Partant de cette constatation, il faut observer que le préambule du projet ne permet pas de déterminer si ce dernier a été soumis pour avis au comité de gestion de l'Office national des pensions, bien que l'article 54, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés prescrive que sauf en cas d'urgence, le Ministre qui a les pensions dans ses attributions soumet à l'avis soit du Conseil national du travail, soit du comité de gestion de l'Office national des pensions, "... tout avant-projet de loi ou projet d'arrêté organique ou réglementaire, tendant à modifier la législation ou réglementation en matière de pension des travailleurs salariés".

Si les auteurs du projet entendent invoquer l'urgence au sens de l'article 54, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967, il est recommandé de l'indiquer dans le préambule du projet. Il suffit, à cet effet, de faire référence à la disposition concernée de l'arrêté royal précité et de souligner que l'urgence est également invoquée dans le cadre de cette disposition.

3. Selon l'article 68, § 1er, a), alinéa 1er, en projet, de la loi du 30 mars 1994, il y a lieu d'entendre par "pension légale", "toute pension légale, réglementaire ou statutaire de vieillesse, de retraite, d'ancienneté, de survie ou tout autre avantage tenant lieu de pareille pension à charge d'un régime belge de pension". Pareille définition rédigée en des termes généraux paraît devoir s'appliquer également aux pensions des magistrats.

Le Conseil d'Etat, section de législation, rappelle, à cet égard, l'observation qu'il a formulée à propos d'un amendement visant à adapter la délégation conférée au Roi par l'article 15 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, de telle manière qu'il soit ainsi tenu compte de la spécificité des pensions des magistrats (1). Dans l'avis considéré sur l'amendement n° 417, le Conseil d'Etat, section de législation, a observé ce qui suit :

> "L'amendement n° 417 vise à faire explicitement référence à la spécificité du régime de pension des magistrats afin de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire.
>
> Selon l'exposé des motifs, le présent projet de loi n'entend régler que des matières régies par l'article 78 de la Constitution, de sorte que "les mesures que le Roi est habilité à prendre en vertu de ce projet, portent exclusivement sur des matières relevant de l'article 78 de la Constitution et sont confirmées par une loi relevant de la même procédure" (2).
>
> Aux termes de l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution, la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents, sur un pied d'égalité pour, entre autres, l'organisation des cours et tribunaux. Cette matière ne comprend pas seulement l'organisation des cours et tribunaux au sens strict, mais également d'autres aspects du fonctionnement du pouvoir judiciaire. Parmi ces aspects, il faut comprendre un certain nombre de matières relatives au statut des magistrats,

---

(1) Avis n° L. 25.298/1/8, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607/16, pp. 9 à 11.

(2) Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607/1, p. 5.

telles que la pension, réglée, entre autres, par les articles 383 et 391 du Code judiciaire (1).

Vu la précision, susévoquée, que donne l'exposé des motifs, suivant laquelle les délégations accordées au Roi par le projet concernent uniquement des matières monocamérales visées à l'article 78 de la Constitution, le régime de pension des magistrats n'entre pas dans cette délégation.

En outre, l'article 152, alinéa 1er, de la Constitution prévoit que les juges sont mis à la retraite à un âge déterminé par la loi et bénéficient de la pension prévue par la loi. Il s'agit donc d'une compétence propre au législateur, que celui-ci (2) ne peut déléguer en principe au pouvoir exécutif. A cet égard, il fut également constaté qu'il n'était apporté aucun élément susceptible de justifier l'existence de circonstances exceptionnelles ou de crise, qui entraveraient l'exercice normal du pouvoir législatif (3).

A la lumière de ce qui précède, force est donc de conclure que l'amendement est superflu, dès lors qu'il laisse entendre, à tort, que la délégation au Roi pourrait également concerner les pensions des magistrats".

---

(1) Voir sur la problématique du bicaméralisme obligatoire en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat, n°s L. 24.111/AG - L. 24.594/AG, donné le 10 octobre 1995 sur deux projets de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 364/1).

(2) Ainsi qu'il a été observé dans l'avis n° L. 25.169/1/8 de la section de législation (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607/1, p. 58).

(3) Avis du Conseil d'Etat précité, ibidem, p. 59.

Se fondant sur le raisonnement tenu dans l'extrait cité de l'avis du Conseil d'Etat, il y a lieu de conclure que, dans la mesure où la réglementation en projet comporte une modification des pensions des magistrats, il ne peut se trouver à cette fin un fondement légal suffisant dans la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, ni dans la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, puisque le raisonnement suivi dans l'avis évoqué peut, à l'évidence, être étendu à cette dernière loi.

4. En ce qui concerne les diverses pensions et les avantages y assimilés, le projet prévoit un régime susceptible d'être différent en fonction du bénéficiaire de la pension, de la nature de celle-ci ou de la date à laquelle elle est payée. Il résulte ainsi, par exemple, de l'article 68, §§ 1er et 2, en projet, qu'en ce qui concerne le système de retenues pour les bénéficiaires ayant charge de famille, il y a une différence entre les cohabitants mariés et non mariés. Certaines "autres" pensions et certains avantages complémentaires sont dispensés, selon l'article 68, § 3, en projet, de la retenue prévue par le projet. Le système de retenues peut, eu égard à la date du paiement, différer pour les pensions ou les avantages complémentaires qui sont payés sous la forme d'un capital (voir l'article 68, §§ 5 et 6 en projet).

Dans la mesure où la distinction opérée sur tous ces points par le projet porte sur des cas comparables, il faudra veiller, de toute évidence, à ce que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, de ce

fait, ne soient pas violées. Il en sera notamment ainsi lorsque la distinction opérée ne peut se justifier d'une manière objective et raisonnable, lorsque la distinction n'est pas pertinente et n'est pas raisonnablement proportionnée au but poursuivi.

5. La validation des retenues envisagée à l'article 2 du projet se rapporte à la période prenant cours le 1er janvier 1995 et se terminant le 31 décembre 1996. Il résulte de l'article 3 du projet que certains éléments du nouveau régime produisent leurs effets le 1er janvier 1995. Les articles 2 et 3 comportent dès lors une modification rétroactive du régime prévu jusqu'à ce jour par l'article 68 de la loi du 30 mars 1994.

Les deux lois du 26 juillet 1996, mentionnées au préambule, ne sont entrées en vigueur que le 11 août 1996 et n'autorisent pas le Roi à faire rétroagir le régime en projet de la manière indiquée dans le projet d'arrêté soumis pour avis (1). Il se déduit, en outre, de l'article 15 de la loi du 26 juillet 1996 mentionnée au premier alinéa du préambule, que les mesures qu'il envisage en matière de pension ne peuvent valoir que pour l'avenir, dès lors qu'il faut garantir le maintien des droits pour les pensionnés dont la pension a pris cours effectivement et pour la première fois avant la date précitée du 11 août 1996 (voir

---

(1) L'article 6, § 4, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, dispose uniquement que les arrêtés visés à l'article 3, § 1er, 2°, 3°, 4° et 5°, de cette loi, sont applicables à partir de la période imposable que le Roi désigne, "et au plus tôt à partir de la période imposable en cours".

la phrase introductive de l'article 15 de la loi concernée du 26 juillet 1996) (1).

Enfin, l'article 2 en projet et la validation qu'il comporte risquent d'interférer avec le litige qui est actuellement pendant devant le Conseil d'Etat, section d'administration, et qui a pour objet l'annulation de l'arrêté royal du 28 octobre 1994. A cet égard, le Conseil d'Etat, section de législation, estime devoir souligner que, même une confirmation ultérieure de l'arrêté concerné par la loi ne dispense pas d'un contrôle juridictionnel de l'admissibilité d'une pareille ingérence dans des procédures juridictionnelles en cours (2).

---

(1) Au demeurant, l'exposé des motifs relatif au projet dont est issue la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, a relevé, à propos de l'article 15 de cette loi, ce qui suit : "Les mesures prises en exécution de la présente loi ont, en d'autres termes, effet pour l'avenir." (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607/1, p. 16).

(2) Ce contrôle pourra même s'effectuer, le cas échéant, à la lumière de la règle énoncée à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : "Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige" (Arrêt C.E.D.H. du 9 décembre 1994, Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis contre Grèce, Publ. Cour, série A, vol. 301, p. 82, n° 49). Voir également, à propos de cette problématique, A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme et J. Vande Lanotte, "Overzicht van het Belgisch administratief recht", Anvers, 1996, pp. 797 à 801.

Il résulte de ce qui précède que le fondement légal du régime en projet est problématique, dans la mesure où, comme le fait le projet, ce régime est doté d'effet rétro-actif.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, 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. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VERMEIRE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.