

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 17 juni 1999 door de Minister van Pensioenen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 november 1969 houdende vaststelling voor het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart, van de bijzondere regelen betreffende het ingaan van het pensioenrecht en van de bijzondere toepassingsmodaliteiten van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, 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 en van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 8 juli 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 17 juin 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 3 novembre 1969 déterminant pour le personnel navigant de l'aviation civile les règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et les modalités spéciales d'application de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, 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 et de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 8 juillet 1999 l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

*

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Met de wijzigingen die het om advies voorgelegde ontwerp, op het stuk van de pensioenregeling van het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart, beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 3 november 1969, wordt de toepassing geregeld van een aantal aspecten van de algemene pensioenregeling. Die aspecten houden verband met het geleidelijk optrekken van de pensioenleeftijd voor de vrouwelijke werknemers en met de mogelijkheid tot regularisatie van sommige studieperiodes.

De aldus ontworpen regeling vindt een voldoende rechtsgrond in artikel 3, eerste lid, 6°, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers.

.../...

Die wetsbepaling draagt immers de Koning op de speciale toepassingsmodaliteiten te bepalen van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 voor, onder meer, het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart. Tevens maakt dezelfde wetsbepaling de Koning bevoegd om bijzondere regelen te stellen wat betreft het ingaan van het recht op pensioen en, onder meer, betreffende de pensioengerechtigde leeftijd of de in aanmerking te nemen lonen en, eventueel, de wijze waarop de uit de toepassing van deze regelen voortvloeiende financiële last gedragen wordt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Men schrijve op het einde van het eerste lid van de aanhef "..., inzonderheid op artikel 3, eerste lid, 6°;".

2. Na het tweede lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar de bepalingen van het koninklijk besluit van 3 november 1969, die met het voorliggende ontwerp gewijzigd worden.

Het nieuwe in te voegen lid kan luiden als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 3 november 1969 houdende vaststelling voor het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart, van de bijzondere regelen betreffende het ingaan van het pensioenrecht en van de

.../...

bijzondere toepassingsmodaliteiten van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, 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 en van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, inzonderheid op artikel 5, § 2, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 4 december 1990, artikel 5, § 5, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 4 december 1990 en 8 augustus 1997, artikel 8, § 3bis, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 31 juli 1974 en gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 10 december 1984, 4 december 1990 en 8 augustus 1997, artikel 16, vervangen bij het koninklijk besluit van 11 december 1990, en artikel 16bis, § 3, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 10 maart 1981;".

Ook in de tekst van het ontwerp dient, in de inleidende zin van de onderscheiden artikelen, telkens melding te worden gemaakt van de wijzigingen die in het verleden al zijn aangebracht aan de bepalingen die de diverse artikelen van het ontwerp beogen te wijzigen. In de artikelen 3 tot 8 van het ontwerp worden de desbetreffende wijzigende besluiten evenwel niet vermeld.

3. In de formule van voordracht dient de betrokken minister slechts te worden vermeld met de titel die refereert aan de bevoegdheid krachtens dewelke hij optreedt in het raam van de ontworpen regeling.

.../...

Voorts dient de voordrachtformule in de Nederlandse tekst aan te vangen met de woorden "Op de voordracht van ...".

4. In de Nederlandse tekst dient het bepalend gedeelte te worden voorafgegaan door de formule "Hebben Wij besloten en besluiten Wij".

Bepalend gedeelte

Voorafgaande opmerking

Het is een regel van goede wetgevingstechniek dat, wanneer wijzigingen worden aangebracht in verschillende onderdelen van eenzelfde artikel, die wijzigingen worden gegroepeerd in één enkele wijzigende bepaling.

Ingeval op deze suggestie tot samenvoeging van de artikelen 1 en 2, 3, 4 en 5, en 6 en 7 wordt ingegaan, dienen uiteraard de artikelen van het ontwerp te worden vernummerd.

Artikel 3

Zoals reeds is opgemerkt onder punt 2 van de bespreking van de aanhef van het ontwerp en onverminderd de voorafgaande opmerking, dient in de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp - en ook in de volgende artikelen van

.../...

het ontwerp - te worden verwezen naar de nog geldende wijzigende besluiten van de met het ontwerp te wijzigen bepalingen.

Voorts schrijve men in de Nederlandse tekst van artikel 3 van het ontwerp, en ook in nog andere artikelen van het ontwerp, telkens "eerste lid" en "tweede lid", in plaats van "1° lid" en "2° lid".

Artikel 8

In de Nederlandse tekst van de ontworpen bepaling onder artikel 8 van het ontwerp, moet worden geschreven : "... en de in de hoedanigheid van militair piloot bij het Belgisch leger reeds betaalde bijdrage".

Artikel 9

De artikelen 1 tot 5 van het ontwerp werken terug tot 1 juli 1997 (1). Zulks doet de vraag rijzen omtrent de toelaatbaarheid van dergelijke retroactiviteit, temeer daar het niet uitgesloten lijkt dat erdoor wordt ingegrepen op reeds verworven pensioenrechten.

Er dient in dat verband immers te worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, namelijk

(1) Dit is de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 23 december 1996, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Door de gemachtigde van de regering werd verduidelijkt dat de retroactiviteit geen enkel gevolg heeft voor de betrokken gepensioneerden, aangezien de concrete berekening van hun pensioen, als gevolg van de in aanmerking te nemen dienstjaren, niet verschilt al naargelang de nieuwe regeling, dan wel die van het koninklijk besluit van 3 november 1969, vóór de wijziging ervan door de voorliggende regeling, wordt toegepast.

Aldus begrepen verliest de terugwerkende kracht van het ontwerp zijn bestaansreden en wordt ervan best afgezien (1).

(1) Deze conclusie geldt des te meer, ermee rekening houdend dat de bijzondere toepassingsregels van het koninklijk besluit van 23 december 1996, die in het voorliggende ontwerp voor het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart zijn vervat, niet noodzakelijk op dezelfde datum als het laatstgenoemde besluit in werking dienen te treden.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de ce dernier est limitée au traitement des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Les modifications que l'arrêté en projet soumis pour avis entend apporter, en ce qui concerne le régime de pension du personnel navigant de l'aviation civile, à l'arrêté royal du 3 novembre 1969, concernent l'application d'un certain nombre d'aspects du régime de pension général. Ces aspects ont trait à l'augmentation progressive de l'âge de la retraite pour les travailleuses et à la possibilité de régulariser certaines périodes d'études.

La réglementation ainsi envisagée par le projet trouve un fondement légal suffisant à l'article 3, alinéa 1er, 6°, de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

.../...

En effet, cette disposition législative confie au Roi le soin de déterminer les modalités spéciales d'application de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 en ce qui concerne, notamment, le personnel navigant de l'aviation civile. En outre, cette même disposition législative confère au Roi le pouvoir de déterminer des règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et, entre autres, celles relatives à l'âge de la pension ou aux rémunérations à prendre en considération et, éventuellement, la façon dont est supportée la charge financière résultant de l'application de ces règles.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. A la fin du premier alinéa du préambule, on écrira "..., notamment l'article 3, alinéa 1er, 6°;".

2. Après le deuxième alinéa du préambule, il faudrait insérer un nouvel alinéa faisant référence aux dispositions de l'arrêté royal du 3 novembre 1969 qui seront modifiées par le projet examiné.

Le nouvel alinéa à insérer pourrait s'énoncer comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 3 novembre 1969 déterminant pour le personnel navigant de l'aviation civile les règles spéciales pour l'ouverture du droit à la pension et les

.../...

modalités spéciales d'application de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, 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 et de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 portant exécution des articles 15, 16 et 17 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, notamment l'article 5, § 2, modifié par l'arrêté royal du 4 décembre 1990, l'article 5, § 5, modifié par les arrêtés royaux des 4 décembre 1990 et 8 août 1997, l'article 8, § 3bis, inséré par l'arrêté royal du 31 juillet 1974 et modifié par les arrêtés royaux des 10 décembre 1984, 4 décembre 1990 et 8 août 1997, l'article 16, remplacé par l'arrêté royal du 11 décembre 1990, et l'article 16bis, § 3, inséré par l'arrêté royal du 10 mars 1981;".

Le texte du projet, lui aussi, doit mentionner, dans la phrase liminaire des différents articles, les modifications déjà apportées par le passé aux dispositions que les divers articles du projet entendent modifier. Or, les articles 3 à 8 du projet ne font pas mention des arrêtés modificatifs correspondants.

3. Dans la formule de proposition, le ministre concerné ne doit être mentionné qu'avec le titre qui se réfère à la compétence en vertu de laquelle il agit dans le cadre de la réglementation en projet.

.../...

Par ailleurs, la formule de proposition devrait commencer, dans la version néerlandaise, par les mots "Op de voordracht van ...".

4. Dans le texte néerlandais, le dispositif doit être précédé de la formule "Hebben Wij besloten en besluiten Wij".

Dispositif

Observation préliminaire

Il est de bonne technique législative que, lorsque des modifications sont apportées à divers éléments d'un même article, ces modifications soient groupées en une seule et même disposition modificative.

Au cas où cette suggestion de fusion des articles 1er et 2, des articles 3, 4 et 5, et des articles 6 et 7 serait retenue, il faudrait bien entendu modifier la numérotation des articles du projet.

Article 3

Ainsi qu'il a déjà été relevé au point 2 de l'examen du préambule du projet et sous réserve de l'observation préliminaire, la phrase liminaire de l'article 3 du projet - ainsi que les articles suivants du projet - devrait

.../...

faire référence aux arrêtés modificatifs, encore en vigueur, des dispositions que le projet envisage de modifier.

Par ailleurs, on écrira chaque fois, dans le texte français de l'article 3 du projet, ainsi que dans d'autres articles, "alinéa premier" et "alinéa 2" au lieu de "alinéa 1°" et "alinéa 2°".

Article 8

A l'article 8 du projet, il faudrait écrire, dans le texte néerlandais de la disposition en projet : "... en de in de hoedanigheid van militair piloot bij het Belgisch leger reeds betaalde bijdrage".

Article 9

Les articles 1er à 5 du projet rétroagissent au 1er juillet 1997 (1). Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'admissibilité de pareille rétroactivité, d'autant qu'il se pourrait que des droits à la pension déjà acquis s'en trouvent affectés.

En effet, il faut relever à cet égard qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, c'est-à-dire lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se

(1) Il s'agit de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 23 décembre 1996 auquel se réfère le deuxième alinéa du préambule du projet.

rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Le délégué du gouvernement a précisé que la rétroactivité est sans effet pour les retraités concernés, dès lors que, les années de service étant prises en considération, le calcul concret de leur pension ne diffère pas selon qu'il est fait application de la nouvelle réglementation ou de celle prévue par l'arrêté royal du 3 novembre 1969 avant sa modification par la réglementation examinée.

Suivant cette interprétation, l'effet rétroactif du projet n'a plus de raison d'être et il est préférable d'y renoncer (1).

(1) Cette conclusion est d'autant plus pertinente que les règles spéciales d'application de l'arrêté royal du 23 décembre 1996, qui sont prévues par le projet examiné en ce qui concerne le personnel navigant de l'aviation civile, ne doivent pas impérativement entrer en vigueur à la même date que ce dernier arrêté.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. VERBIEST.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAN MINGEROET, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST