

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.480/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 4 avril 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 168 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses", et, le 22 mai 2001, d'une lettre par laquelle le Ministre demande communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours a donné le 29 mai 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.480/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 april 2001 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 168 van de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen", en, op 22 mei 2001, bij brief door de Minister verzocht om mededeling van het advies binnen een termijn van ten hoogste drie dagen heeft op 29 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant 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 spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre de demande d'avis et le préambule de l'arrêté royal en projet s'expriment en des termes quasi identiques.

En l'occurrence, cette motivation telle qu'elle est reproduite dans la lettre de demande d'avis est la suivante :

"(...) dat de machtiging die door artikel 168 van voormelde wet van 12 augustus 2000 aan de Koning wordt verleend om alle nuttige maatregelen te nemen, met inbegrip van de invoering of uitbreiding van uitstapmogelijkheden, die passen in een beleid om de globale activiteitsgraad van het personeel van de openbare sector te ondersteunen, op 30 juni 2001 verstrijkt; dat bijgevolg de in dit besluit opgenomen maatregelen onverwijld dienen te worden genomen, (...).".

*

*

*

FORMALITES PREALABLES

Le projet d'arrêté royal exécute l'article 168 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses. Les mesures envisagées auront des répercussions sur le calcul des pensions des militaires. En effet, les périodes de retrait temporaire d'emploi par

.../...

interruption de carrière instituées par la loi du 25 mai 2000 instaurant le régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière ainsi que les périodes d'absence résultant du régime du départ anticipé à mi-temps et du régime volontaire de travail de la semaine de quatre jours instituées sur la base de la même loi, seront prises en considération pour le calcul de la pension de retraite des militaires à concurrence d'une durée maximale égale à un certain pourcentage de la durée des services réellement prestés.

Des pièces transmises au Conseil d'Etat le 22 mai 2001, il n'apparaissait pas qu'une négociation syndicale avait eu lieu avec les organisations représentatives des militaires, conformément aux articles 2 et 3 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical.

Selon le représentant du ministre cette négociation avait toutefois eu lieu. Le 28 mai 2001, le protocole du comité de négociation du personnel militaire des forces armées du 23 avril 2001 a été transmis au Conseil d'Etat.

C'est à dater de sa réception que le délai de trois jours, dans lequel l'avis doit être donné, a commencé à courir.

.../...

Lorsque la section de législation du Conseil d'Etat est saisie de l'examen d'un projet dans un délai ne dépassant pas trois jours, il importe que le demandeur de l'avis veille à ce que le dossier soit d'emblée complet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

1. L'article 2 du projet apporte de nombreuses modifications à l'article 3 de l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 relatif à l'incidence de certaines positions administratives sur les pensions des agents des services publics.

Dans un souci de sécurité juridique et de clarté, il serait préférable que l'article 3, précité, soit entièrement remplacé.

2. Les paragraphes 2 et 3 en projet de l'article 3, précité, aménagent la prise en considération des périodes d'absence pour le calcul de la pension de retraite en fonction de l'âge des agents.

Ainsi, le paragraphe 2 en projet concerne les agents nés avant le 1er janvier 1947, c'est-à-dire des agents qui, actuellement, ont déjà atteint l'âge de 55 ans ou qui atteindront cet âge avant le 1er janvier 2002 (date

.../...

d'entrée en vigueur du présent projet)); quant au paragraphe 3 en projet, il concerne les agents qui sont nés après le 31 décembre 1946 c'est-à-dire des agents qui atteindront l'âge de 55 ans après le 31 décembre 2001. Ce même paragraphe établit encore une sous-distinction entre les agents qui atteindront l'âge de 55 ans entre le 1er janvier 2002 et le 31 décembre 2005 et les agents qui atteindront le même âge entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2010.

Le Rapport au Roi ne justifie pas les distinctions qu'il opère en fonction de l'âge des intéressés. En l'absence de telles justifications, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'apprécier la conformité du mécanisme en projet avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans le même ordre d'idées, il est également permis de se demander si le mécanisme fondé sur l'âge des agents est conciliable avec la carrière des militaires qui accèdent généralement plus tôt à la pension ainsi que l'indique notamment l'article 2 des lois coordonnées sur les pensions militaires.

A cet égard, il ressort du Protocole du Comité de négociation du personnel militaire des forces armées du 23 avril 2001, que l'autorité s'est engagée à insérer dans l'arrêté en projet une disposition visant à garantir aux militaires qui bénéficient déjà d'un congé préalable à la mise à la retraite ou d'un retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière en vertu de la loi du 25 mai 2000, de rester soumis aux dispositions qui leur étaient applicables à ce moment-là.

.../...

Selon le représentant du ministre, cette garantie sera reconnue aux militaires dans la loi de confirmation de l'arrêté en projet. Pareille garantie devrait toutefois apparaître, dès à présent, dans le texte en projet.

Article 3

Cette disposition abroge l'article 3bis de l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986, précité. Il ressort du Rapport au Roi que :

"Compte tenu du fait que le nouvel article 3 de l'arrêté royal n° 442 du 14 août 1986 précité instaure un régime qui est également applicable aux militaires et que les anciennes dispositions contenues dans l'article 3bis ont été intégrées dans le nouvel article 3, l'article 3bis actuel doit être abrogé.".

L'alinéa 2 de l'article 3 du projet a toutefois une portée toute différente. Il s'agit en effet de préserver les droits acquis de l'ensemble des agents qui à la date du 1er juillet 2000 bénéficiaient déjà d'un congé préalable à la mise à la retraite. Mieux vaudrait dès lors en faire une disposition finale distincte.

Observations de forme (au sujet de la version néerlandaise du projet)

A l'alinéa 5 du préambule du projet, il convient d'écrire, conformément à la circulaire "Wetgevingstechniek,

.../...

Aanbevelingen en Formules", : "Gelet op de akkoordbevinding van ... van ..."

Pour ce qui est du dispositif du projet, les propositions de texte ci-après sont faites afin d'assurer la correction de la langue :

Article 2

Au 1°, à l'article 3, § 1er, 6°, deuxième phrase, en projet, il y a lieu d'écrire : "Onder ... is geplaatst die het in staat stelt om, met behoud van een bezoldiging of wachtgeld, ... de periode die aan zijn opruststelling onmiddellijk voorafgaat."

De la même façon, il convient d'écrire au 4°, à l'article 3, § 7, 9°, premier tiret, en projet, "palliatieve zorg" et non "palliatieve zorgen", et au troisième tiret, "voor het bijstaan of verzorgen van ..." au lieu de "voor het bijstaan van of voor het verstrekken van verzorging aan".

Overeenkomstig 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 in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De brief met de adviesaanvraag en de aanhef van het ontworpen koninklijk besluit zijn in nagenoeg dezelfde bewoordingen gesteld.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de adviesaanvraag aldus :

"(...) dat de machtiging die door artikel 168 van voormelde wet van 12 augustus 2000 aan de Koning wordt verleend om alle nuttige maatregelen te nemen, met inbegrip van de invoering of uitbreiding van uitstapmogelijkheden, die passen in een beleid om de globale activiteitsgraad van het personeel van de openbare sector te ondersteunen, op 30 juni 2001 verstrijkt; dat bijgevolg de in dit besluit opgenomen maatregelen onverwijld dienen te worden genomen, (...).".

*

*

*

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het ontwerp van koninklijk besluit voert artikel 168 uit van de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen. De geplande maatregelen zullen invloed hebben op de berekening van de

.../...

pensioenen van militairen. De perioden van tijdelijke ambtsontheffing wegens loopbaanonderbreking, ingevoerd bij de wet van 25 mei 2000 tot instelling van de vrijwillige arbeidsregeling van de vierdagenweek en de regeling van de halftijdse vervroegde uitstap voor sommige militairen en tot wijziging van het statuut van de militairen met het oog op de instelling van de tijdelijke ambtsontheffing wegens loopbaanonderbreking, alsook de perioden van afwezigheid ten gevolge van de halftijdse vervroegde uitstapregeling en de vrijwillige arbeidsregeling van de vierdagenweek, die bij die wet zijn ingesteld, zullen immers in aanmerking worden genomen voor de berekening van het rustpensioen van militairen ten belope van maximaal een bepaald percentage van de duur van de werkelijk gepresteerde diensten.

Uit de stukken die op 22 mei 2001 aan de Raad van State zijn overgezonden, bleek niet dat overleg was gepleegd met de representatieve vakorganisaties van de militairen, overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst.

Volgens de gemachtigde van de minister had dat overleg echter wel plaatsgevonden. Op 28 mei 2001 is het protocol van het onderhandelingscomité van het militair personeel van de krijgsmacht van 23 april 2001 aan de Raad van State bezorgd.

.../...

Zo gauw dit stuk was ingekomen, is de termijn van drie dagen waarbinnen advies moet worden verstrekt, ingegaan.

Wanneer de afdeling wetgeving van de Raad van State verzocht wordt binnen drie dagen een ontwerp te behandelen, moet de adviesaanvrager ervoor zorgen dat het dossier van meet af aan volledig is.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 2

1. Bij artikel 2 van het ontwerp worden heel wat wijzigingen aangebracht in artikel 3 van koninklijk besluit nr. 442 van 14 augustus 1996 betreffende de weerslag van sommige administratieve toestanden op de pensioenen van de personeelsleden van de overheidsdiensten.

Voor de rechtszekerheid en de duidelijkheid zou het beter zijn dat het voornoemde artikel 3 volledig wordt vervangen.

2. De ontworpen paragrafen 2 en 3 van het voornoemde artikel 3 regelen de mate waarin de perioden van afwezigheid in aanmerking worden genomen voor de berekening van het rustpensioen op basis van de leeftijd van de personeelsleden.

.../...

Zo heeft de ontworpen paragraaf 2 betrekking op de personeelsleden die vóór 1 januari 1947 zijn geboren, namelijk personeelsleden die de leeftijd van 55 jaar al hebben bereikt of die leeftijd vóór 1 januari 2002 (de datum van inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp) zullen bereiken. De ontworpen paragraaf 3 betreft de personeelsleden die na 31 december 1946 zijn geboren, namelijk personeelsleden die de leeftijd van 55 jaar na 31 december 2001 zullen bereiken. In die paragraaf wordt voorts een onderscheid gemaakt tussen de personeelsleden die de leeftijd van 55 jaar zullen bereiken tussen 1 januari 2002 en 31 december 2005 en de personeelsleden die deze leeftijd tussen 1 januari 2006 en 31 december 2010 zullen bereiken.

In het verslag aan de Koning wordt niet uitgelegd waarom een onderscheid wordt gemaakt op basis van de leeftijd van de betrokkenen. Aangezien die uitleg ontbreekt, kan de Raad van State niet nagaan of het uitgewerkte systeem wel verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Daarbij aansluitend rijst ook de vraag of het systeem dat is uitgewerkt op basis van de leeftijd van de personeelsleden wel verenigbaar is met de loopbaan van militairen, die gewoonlijk vroeger met pensioen gaan, zoals onder meer wordt aangegeven in artikel 2 van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen.

In dat verband blijkt uit het protocol d.d. 23 april 2001 van het onderhandelingscomité van het militair personeel van de krijgsmacht dat de overheid zich ertoe

.../...

verbonden heeft om in het ontworpen besluit een bepaling op te nemen die waarborgt dat militairen die krachtens de wet van 25 mei 2000 al een verlof voorafgaand aan de opruststelling of een tijdelijke ambtsontheffing wegens loopbaanonderbreking genieten, onder de bepalingen blijven vallen die op dat ogenblik op hen van toepassing waren.

Volgens de gemachtigde van de minister zullen de militairen die waarborg krijgen in de wet tot bekrachtiging van het ontworpen besluit. Die waarborg zou echter nu al in het ontworpen besluit moeten worden geboden.

Artikel 3

Bij deze bepaling wordt artikel 3bis van het voormelde koninklijk besluit nr. 442 van 14 augustus 1986 opgeheven. In het verslag aan de Koning staat :

"Daar in het nieuwe artikel 3 van voormeld koninklijk besluit nr. 442 van 14 augustus 1986 een regeling wordt uitgewerkt die ook van toepassing is op de militairen en de vroegere bepalingen die opgenomen waren in artikel 3bis werden geïntegreerd in het nieuwe artikel 3, dient het huidige artikel 3bis te worden opgeheven.".

Het tweede lid van artikel 3 van het ontwerp dient echter een heel ander doel. Bij dat lid zit immers de bedoeling voor, de verkregen rechten van alle personeelsleden die op 1 juli 2000 reeds een verlof voorafgaand aan de opruststelling genoten, veilig te stellen. Bijgevolg zou het beter zijn dat dit tweede lid een afzonderlijke slotbepaling vormt.

.../...

Vormopmerkingen

In de Nederlandse tekst van het ontwerp schrijven men in het vijfde lid van de aanhef, overeenkomstig "Wetgevingstechniek, Aanbevelingen en Formules", : "Gelet op de akkoordbevinding van ... van ..."

Wat het dispositief van het ontwerp betreft, worden ter wille van een correct taalgebruik de volgende tekstvoorstellen gedaan :

Art. 2

In onderdeel 1°, in het ontworpen artikel 3, § 1, 6°, tweede volzin, schrijven men : "Onder ... is geplaatst die het in staat stelt om, met behoud van een bezoldiging of wachtgeld, ... de periode die aan zijn opruststelling onmiddellijk voorafgaat."

Evenzo schrijven men in onderdeel 4°, in het ontworpen artikel 3, § 7, 9°, achter het eerste streepje, "palliatieve zorg" en niet "palliatieve zorgen", en achter het derde streepje, "voor het bijstaan of verzorgen van ..." in plaats van "voor het bijstaan van of voor het verstrekken van verzorging aan".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président du Conseil d'Etat,
voorzitter van de Raad van State,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT, audi-
teur. De nota van het Coördi-
natiebureau werd opgesteld en toe-
gelicht door de H. P. BROUWERS,
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlan-
daise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN