

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.060/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 19 janvier 2005, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal pris en application de l'article 12, § 3 de la loi du 9 juillet 1969 "modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public", a donné le 14 mars 2005 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 38.060/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 januari 2005 door de Minister van Pensioenen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit met toepassing van artikel 12, § 3 van de wet van 9 juli 1969 "tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector, heeft op 14 maart 2005 het volgende advies gegeven :

1. Comme l'indique l'intitulé du projet, le fondement légal qui lui est assigné est l'article 12, § 3, de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public.

Ce paragraphe dispose comme suit :

"Le Roi peut, lors de la révision de certaines rémunérations ou catégories de rémunérations, décider que la majoration de pension qui en résulte n'est payée intégralement que si la majoration de traitement n'excède pas 5 p.c.

Si cette dernière excède le pourcentage précité, les majorations de la pension sont payées par tranches annuelles successives correspondant à une majoration de traitement de 5 p.c. au maximum."

2. Se fondant sur ces dispositions, l'article 1^{er} du projet prévoit ce qui suit :

"La majoration des pensions en cours résultant de la révision au 1^{er} janvier 2003 du traitement maximum des inspecteurs du Corps interfédéral de l'Inspection des finances en application de l'arrêté royal du 1^{er} avril 2003 fixant le statut des membres du Corps interfédéral de l'Inspection des finances et modifiant l'arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des finances, est, pour l'année 2003, limitée à 5 p.c. Pour chacune des années ultérieures, la majoration est limitée à des tranches annuelles successives égales à celle prévue pour l'année 2003."

La rétroactivité de ces règles est confirmée par l'article 2 du projet, selon lequel "Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2003." Cette date est celle à laquelle a produit ses effets, conformément à l'article 120 de l'arrêté royal du 1^{er} avril 2003 précité, la revalorisation de traitement prévue par son article 48, § 2, et son annexe 1.

3. Le système de la péréquation automatique des pensions du secteur public instauré par la loi du 2 août 1955 portant péréquation des pensions de retraite et de survie, était basé sur l'évolution maximum du barème attaché au grade dont l'intéressé était titulaire lors de sa mise à la retraite. La loi du 2 août 1962 relative aux pensions de retraite et de survie a remplacé ce système par un nouveau mode d'adaptation des pensions prévoyant qu'en cas de révision d'ensemble des rémunérations des agents des services publics, les pensions étaient augmentées par application d'un coefficient fixé par le Roi.

La loi du 9 juillet 1969, précitée, rétablit, en son article 12, § 1^{er}, un système de péréquation analogue à celui de la loi du 2 août 1955, précitée, c'est-à-dire un système d'adaptation automatique fondé sur l'évolution de la rémunération afférente au dernier grade de l'intéressé. Ce mécanisme est toutefois tempéré par le paragraphe 3 de l'article 12, dont la portée est éclairée comme suit par l'exposé des motifs :

"En vue de rendre possible un certain étalement de l'incidence budgétaire qui résulterait d'une importante revalorisation des rémunérations afférentes à certains grades particuliers, le projet permet au Roi de décider, lors de cette revalorisation, que la majoration de pension qui en résultera sera payée par tranches annuelles successives correspondant à une majoration de traitement de 5 p.c. au maximum" ¹.

4. Le Roi n'a jamais, jusqu'à présent, recouru à l'habilitation que lui confère l'article 12, § 3, susvisé. La loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 a toutefois usé du mécanisme de l'étalement de l'impact budgétaire du système de péréquation en prévoyant en son article 165 :

"Toute majoration de traitement intervenant entre le 30 juin 1980 et le 31 décembre 1980, et qui entraîne l'application de l'article 12, § 1^{er}, de la loi du 9 juillet 1969 modifiant et complétant la législation relative aux pensions de retraite et de survie des agents du secteur public, ne produit ses effets sur les pensions qu'à concurrence de 5 % au maximum pendant la période se terminant le 31 décembre 1980."

Cette mesure a par la suite été prolongée de six mois par l'article 8 de la loi du 10 février 1981 de redressement relative aux pensions du secteur public. L'exposé des motifs de cette loi précisait, à propos de l'article 8 :

"Le principe de la péréquation des pensions fait l'objet d'une loi du 9 juillet 1969 et il implique que la pension est majorée lors de chaque augmentation du maximum l'échelle barémique attachée au grade dont le pensionné était titulaire lors de sa mise à la retraite.

La même loi du 9 juillet 1969 prévoyait déjà une exception au principe de la liaison des pensions au bien-être, en ce sens que le Roi peut limiter, dans certains cas, les effets de la péréquation. En effet, il peut, lors de chaque majoration de traitement excédant 5 p.c., décider que les majorations des pensions sont payées par tranches annuelles successives correspondant à une majoration de traitement de 5 p.c. maximum.

⁽¹⁾ (Doc. parl., Chambre, session 1968-1969, n° 368/1) Pasinomie, 1969, p. 1189.

Le Gouvernement précédent avait décidé de reprendre le principe de cette limitation dans la loi relative aux propositions budgétaires 1979-1980. La limitation fut imposée par une disposition légale afin d'éviter toute contestation sur la légalité d'un arrêté royal qui serait pris pendant la période d'exécution d'une programmation sociale, et non au début de celle-ci." ¹

5. L'étalement de l'effet budgétaire de la péréquation que l'arrêté en projet a pour objet de régler, intervient à un moment où est déjà entrée en vigueur - en l'occurrence le 1^{er} janvier 2003 ² - la revalorisation de traitement prévue à l'article 48, § 2, de l'arrêté royal du 1^{er} avril 2003, précité, et son annexe 1. La condition de la concomitance nécessaire de l'arrêté royal pris sur la base de l'article 12, § 3, de la loi du 9 juillet 1969, précité, telle qu'elle est prévue par cet article, et de la revalorisation des barèmes, n'est donc pas satisfaite. Dans cette mesure, le Roi ne peut plus aujourd'hui, en se fondant sur l'habilitation que Lui confère cet article 12, § 3, prendre des modalités dérogatoires applicables à la péréquation des pensions consécutive à la revalorisation de traitement intervenue le 1^{er} janvier 2003, en vertu de l'arrêté royal du 1^{er} avril 2003 précité, c'est-à-dire avec effet rétroactif, sans porter atteinte aux droits immédiatement et définitivement acquis que les ayants droit tiennent de l'article 12, § 1^{er}, de la loi du 9 juillet 1969, précitée. Seul le législateur pourrait encore, pour autant que la rétroactivité puisse être dûment justifiée au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, prendre de telles dispositions.

(¹) Exposé des motifs (Doc. parl., Sénat, session 1980-1981, n° 563/1, p.6).

(²) Conformément à l'article 120 de l'arrêté royal du 1^{er} avril 2003, précité.

1. Zoals in het opschrift van het ontwerp staat, wordt artikel 12, § 3, van de wet van 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector als rechtsgrond aan dit ontwerp toegewezen.

Deze paragraaf bepaalt het volgende :

"De Koning kan, bij de herziening van sommige bezoldigingen of categorieën van bezoldigingen, beslissen dat de pensioensverhoging die eruit voortvloeit slechts integraal wordt uitbetaald indien de weddeverhoging niet hoger is dan 5 pct.

Indien deze weddeverhoging voormeld percentage overschrijdt, worden de verhogingen van het pensioen uitbetaald per achtereenvolgende jaarlijkse schijven die met een weddeverhoging van maximum 5 pct. overeenstemmen."

2. Artikel 1 van het ontwerp, dat steunt op deze bepalingen, luidt als volgt :

"De verhoging van de lopende pensioenen die voortvloeit uit de herziening op 1 januari 2003, van de maximumwedde van de inspecteurs van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën, met toepassing van het koninklijk besluit van 1 april 2003 tot vaststelling van het statuut van de leden van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën, wordt, voor het jaar 2003, beperkt tot 5 pct. Voor elk van de volgende jaren wordt de verhoging beperkt tot jaarlijkse opeenvolgende schijven die gelijk zijn aan deze die voorzien is voor het jaar 2003."

De terugwerking van die regels wordt bevestigd in artikel 2 van het ontwerp, dat luidt als volgt : "Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2003." Dat is de datum waarop de herwaardering van de wedde waarin is voorzien in artikel 48, § 2, van het genoemde koninklijk besluit van 1 april 2003 en in bijlage 1 ervan, overeenkomstig artikel 120 van dat besluit, uitwerking heeft gekregen.

3. De regeling van de automatische perequatie van de pensioenen van de overheidssector ingevoerd bij de wet van 2 augustus 1955 houdende perequatie der rust- en overlevingspensioenen, was gebaseerd op het maximum van de schaal verbonden aan de graad waarvan de betrokkene houder was toen hij op pensioen werd gesteld. Die regeling is bij de wet van 2 augustus 1962 betreffende de rust- en overlevingspensioenen

vervangen door een nieuwe formule voor de aanpassing van de pensioenen, volgens welke in geval van algemene herziening van de wedden van het overheidspersoneel, de pensioenen opgetrokken worden door toepassing van een door de Koning vastgestelde coëfficiënt. De genoemde wet van 9 juli 1969 voert bij artikel 12, § 1, daarvan opnieuw een soortgelijke perequatieregeling in als die van de genoemde wet van 2 augustus 1955, dat wil zeggen een regeling van automatische aanpassing, die gebaseerd is op het verloop van de wedde verbonden aan de laatste graad van de betrokkene. Dat mechanisme wordt evenwel afgezwakt door paragraaf 3 van artikel 12, waarvan de strekking als volgt wordt toegelicht in de memorie van toelichting :

"Ten einde een zekere verdeling mogelijk te maken van de budgettaire weerslag die uit een belangrijke revalorisatie van de aan bijzondere graden verbonden bezoldigingen zou kunnen voortvloeien, machtigt het ontwerp de Koning bij die revalorisatie te beslissen dat de pensioensverhoging die er zal uit ontstaan zal worden betaald per opeenvolgende jaarlijkse schijven die overeenstemmen met een weddeverhoging van maximum 5 t.h." ¹

4. De Koning heeft tot op heden nooit gebruik gemaakt van de machtiging die Hem bij het genoemde artikel 12, § 3, is toegekend. De wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 heeft evenwel gebruik gemaakt van het mechanisme om de weerslag van de perequatieregeling op de begroting te spreiden, door in artikel 165 ervan het volgende te bepalen :

"Iedere weddeverhoging die voorkomt tussen 30 juni en 31 december 1980, en die de toepassing meebrengt van artikel 12, § 1, van de wet van 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector, heeft slechts gevolgen voor de pensioenen ten belope van maximum 5 % gedurende de periode die eindigt op 31 december 1980".

Deze maatregel is vervolgens met zes maanden verlengd bij artikel 8 van de herstellwet van 10 februari 1981 inzake overheidspensioenen. Aangaande artikel 8 stond in de memorie van toelichting van deze wet het volgende :

"Het beginsel van de péréquation van de pensioenen maakt het voorwerp uit van de wet van 9 juli 1969 en houdt in dat het pensioen verhoogd wordt bij elke verhoging van het maximum van de weddeschaal verbonden aan de laatste graad

⁽¹⁾ Memorie van toelichting (Gedr. St., Kamer, zitting 1968-1969, nr. 368/1, blz. 12).

waarvan de gepensioneerde titularis was op het ogenblik van zijn oppensioenstelling.

Diezelfde wet van 9 juli 1969 voorzag reeds in een uitzondering op het beginsel van de koppeling van de pensioenen aan de welvaart, in die zin dat de Koning, in sommige gevallen de gevolgen van de perekwatie kan beperken. Inderdaad, bij iedere weddeverhoging die de 5 pct. overschrijdt, kan Hij beslissen dat de pensioenverhogingen uitbetaald worden per achtereenvolgende jaarlijkse schijven die met een weddeverhoging van maximum 5 pct. overeenstemmen.

De vorige Regering had beslist het beginsel van die beperking in de wet betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 te hernemen. De beperking werd door een wetsbepaling vastgesteld ten einde iedere betwisting te voorkomen betreffende de wettelijkheid van een koninklijk besluit dat zou getroffen worden tijdens de uitvoeringsperiode van de sociale programmatie en niet bij de aanvang ervan."¹

5. De spreiding van de weerslag op de begroting van de perequatie die het ontworpen besluit beoogt te regelen, geschiedt op een tijdstip waarop de herwaardering van de wedde waarin wordt voorzien in artikel 48, § 2, van het genoemde koninklijk besluit van 1 april 2003, en in bijlage 1 ervan, reeds van kracht is geworden - in casu op 1 januari 2003². De voorwaarde dat het koninklijk besluit dat genomen wordt op basis van artikel 12, § 3, van de genoemde wet van 9 juli 1969, uitgevaardigd wordt op hetzelfde tijdstip als dat waarop de herwaardering van de wedde plaatsvindt, zoals gesteld in dat artikel 12, § 3, is dus niet vervuld. In dat opzicht kan de Koning heden niet meer op basis van de machtiging die Hem bij dat artikel 12, § 3, wordt toegekend, afwijkende nadere regels uitvaardigen die van toepassing zouden zijn op de perequatie van de pensioenen die volgt op de herwaardering van de wedde die krachtens het genoemde koninklijk besluit van 1 april 2003 op 1 januari 2003 heeft plaatsgevonden, dat wil zeggen met terugwerkende kracht, zonder afbreuk te doen aan de onmiddellijk en definitief verworven rechten die de rechthebbenden hebben krachtens artikel 12, § 1, van de genoemde wet van 9 juli 1969. Alleen de wetgever kan nog zulke bepalingen uitvaardigen, voorzover de terugwerkende kracht naar behoren kan worden gewettigd ten aanzien van de rechtspraak van het Arbitragehof.

(¹) Memorie van toelichting (Gedr. St., Senaat, zitting 1980-1981, nr. 563/1, blz. 6).

(²) Overeenkomstig artikel 120 van het genoemde koninklijk besluit van 1 april 2003.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

Monsieur
de Heer

J.-C. SCHOLSEM,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET,
premier auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS