KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 39.627/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 december 2005 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot overname van de pensioenverplichtingen van het gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen", heeft op 23 december 2005 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

> "dat een deel van de pensioenverplichtingen van het gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen reeds werd overgenomen door de R.S.Z.P.P.O. en dat de verplichtingen die thans rusten op het Pensioenfonds Havenbedrijf uitdovend zijn en beperkt in omvang;
>
> dat het om die reden gegrond is deze pensioenverplichtingen niet langer ten laste te laten van het Pensioenfonds Havenbedrijf, dat volledig is gespijsd;
>
> dat het voor de gerechtigden onontbeerlijk is hen zekerheid te verschaffen over hun pensioenrechten en dat het daarom aangewezen is deze overdracht zo snel mogelijk te laten aansluiten bij de overdracht naar de R.S.Z.P.P.O. en dat het bovendien inmiddels gebruikelijk is dat de overdracht van pensioenverplichtingen ingang vindt in het begin van het burgerlijk jaar".

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het nuttig om er in verband met de aangehaalde motivering op te wijzen dat deze naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat het "Pensioenfonds voor de rust- en overlevingspensioenen van het statutair personeel van het gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen en hun rechthebbenden**,** vzw" (hierna: "Pensioenfonds Havenbedrijf") op 31 december 2005 van rechtswege wordt ontbonden en in vereffening gesteld (artikel 2 van het ontwerp) en dat de personeelsleden of de rechthebbenden van de personeelsleden vanaf 1 januari 2006 de verderzetting van hun respectievelijk rustpensioen of overlevingspensioen, zoals het hen was toegekend vóór 1 januari 2006, genieten ten laste van de Staatskas, overeenkomstig artikel 263*decies* van de Nieuwe Gemeentewet (artikel 4 van het ontwerp). Het ontwerp bepaalt voorts de financiële en andere verplichtingen in hoofde van het gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen of het Pensioenfonds Havenbedrijf, die verband houden met de overname van de voornoemde pensioenverplichtingen door de Staat (artikelen 3, 5, 6 en 7 van het ontwerp). Het ontworpen koninklijk besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, met uitzondering van de artikelen 4, 6 en 7 die in werking treden op 1 januari 2006 (artikel 8 van het ontwerp).

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 160 en 161 van het ontwerp van programmawet [1]. Deze artikelen luiden:

> "Art. 160. Met het oog op de overdracht van eerste pijlerpensioenverplichtingen van openbare rechtspersonen met een industriële, commerciële of economische activiteit ten aanzien van statutair en gewezen statutair personeel, met inbegrip van de overlevingspensioenen ten gunste van de rechthebbenden van haar statutair en gewezen statutair personeel en de kosten van de begrafenisvergoeding, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, alle nuttige maatregelen treffen teneinde:
>
> 1° deze pensioenverplichtingen over te dragen aan de Staat;
>
> 2° financiële en andere verplichtingen tussen de betrokken openbare rechtspersoon en de Staat te regelen die verband houden met deze overdracht.
>
> In hetzelfde kader kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, eveneens, voor een of meer openbare rechtspersonen, alle nuttige maatregelen treffen teneinde:

(1) *Parl. St.*, Kamer, DOC 51, 2097/018.

1° de continuïteit van het administratieve en boekhoudkundige beheer en de betaling van de pensioenverplichtingen te garanderen;

2° in voorkomend geval, het pensioenfonds voor de pensioenen van de statutaire personeelsleden van betrokken openbare rechtspersoon te ontbinden en te vereffenen.

Art. 161. De besluiten die krachtens artikel 160 worden aangenomen, kunnen de van kracht zijnde wettelijke bepalingen wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen [2]".

2.1. Overeenkomstig de hiervoor aangehaalde bepalingen is het voorliggende ontwerp onderworpen aan het overleg in de Ministerraad. Blijkens de aan de Raad van State voorgelegde stukken, heeft dat overleg plaatsgevonden op 21 december 2005. De aanhef van het ontwerp moet melding maken van het nakomen van deze verplichting. Daartoe dient de voordrachtformule te worden vervolledigd met de woorden "en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers".

2.2. Artikel 163 van hetzelfde ontwerp van programmawet bepaalt dat de titel waartoe de artikelen 160 en 161 behoren, in werking treedt op de dag van de afkondiging van de wet. Hieruit volgt dat het om advies voorgelegde koninklijk besluit ten vroegste tot stand kan worden gebracht de dag waarop de programmawet door de Koning wordt afgekondigd, omdat immers eerst vanaf die dag rechtsgrond voor het ontwerp voorhanden is.

## INWERKINGTREDING VAN DE ONTWORPEN REGELING

Krachtens artikel 8 van het ontwerp treedt de ontworpen regeling in werking de dag waarop ze wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 4, 6 en 7, die in werking treden op 1 januari 2006.

---

(2) Hoewel het ontworpen besluit formeel geen van kracht zijnde wettelijke bepalingen wijzigt, aanvult, vervangt of opheft, worden met sommige bepalingen van het ontwerp een aantal wettelijke bepalingen niet van toepassing verklaard of voorzien sommige bepalingen in een afwijking van wettelijke bepalingen (zie artikel 2, tweede, derde en vierde lid, van het ontwerp). Die bepalingen kunnen geacht worden rechtsgrond te vinden in artikel 161 van het ontwerp van programmawet.

.../...

Indien de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad gebeurt vóór 1 januari 2006, stelt de ontworpen bepaling van inwerkingtreding geen probleem, omdat er in dat geval geen terugwerkende kracht uit voortvloeit.

Indien het ontworpen besluit echter wordt bekendgemaakt na 31 december 2005, wordt er terugwerkende kracht aan verleend. Sommige bepalingen van het ontwerp [3], krijgen immers geldingskracht vanaf 31 december 2005.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar 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.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet echter niet in welk van de opgesomde gevallen de - in voorkomend geval - uit het ontwerp voortvloeiende retroactiviteit kan worden ingepast.

---

(3) Zie de artikelen 2, eerste lid, en 5, § 1, van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren | M. VAN DAMME, | kamervoorzitter, |
| | J. BAERT,<br>W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden, |
| Mevrouw | A. BECKERS, | griffier. |

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE
---

AVIS 39.627/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT
---

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 21 décembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "réglant la reprise des obligations de pension de la «gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen»", a donné le 23 décembre 2005 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait

> "dat een deel van de pensioenverplichtingen van het gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen reeds werd overgenomen door de R.S.Z.P.P.O. en dat de verplichtingen die thans rusten op het Pensioenfonds Havenbedrijf uitdovend zijn en beperkt in omvang;
>
> dat het om die reden gegrond is deze pensioenverplichtingen niet langer ten laste te laten van het Pensioenfonds Havenbedrijf, dat volledig is gespijsd;
>
> dat het voor de gerechtigden onontbeerlijk is hen zekerheid te verschaffen over hun pensioenrechten en dat het daarom aangewezen is deze overdracht zo snel mogelijk te laten aansluiten bij de overdracht naar de R.S.Z.P.P.O. en dat het bovendien inmiddels gebruikelijk is dat de overdracht van pensioenverplichtingen ingang vindt in het begin van het burgerlijk jaar".

Le Conseil d'État, section de législation, estime devoir souligner que l'adéquation de la motivation précitée pourra être contrôlée a posteriori, tant par le Conseil d'État, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*
* *

En application de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis dispose que, le 31 décembre 2005, le "Pensioenfonds voor de rust- en overlevingspensioenen van het statutair personeel van het gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen en hun rechthebbenden, vzw" (ci-après : "Pensioenfonds Havenbedrijf") est dissous de plein droit et mis en liquidation (article 2 du projet) et qu'à partir du 1er janvier 2006, les membres du personnel ou les ayants droit des membres du personnel bénéficient respectivement de la continuation de leur pension de retraite ou de survie telle qu'elle leur était octroyée avant le 1er janvier 2006, à charge du Trésor public, conformément à l'article 263*decies* de la nouvelle loi communale (article 4 du projet). Le projet fixe en outre les obligations financières et autres de la "Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen" ou du "Pensioenfonds Havenbedrijf" concernant la reprise des obligations de pension précitées par l'État (articles 3, 5, 6 et 7 du projet). L'arrêté royal en projet entre en vigueur à la date de sa publication au Moniteur belge, à l'exception des articles 4, 6 et 7, qui entrent en vigueur le 1er janvier 2006 (article 8 du projet).

2. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles 160 et 161 du projet de loi-programme [1]. Ces articles s'énoncent comme suit:

> "Art. 160. En vue du transfert des obligations de pension premier pilier des personnes publiques ayant des activités industrielles, commerciales ou économiques à l'égard du personnel statutaire et de son ancien personnel statutaire, y compris les pensions de survie en faveur des ayants droit de son personnel statutaire et de son ancien personnel statutaire et la charge de l'indemnité de funérailles, le Roi peut prendre toutes les mesures utiles par arrêté délibéré en Conseil des ministres pour:
>
> 1° transférer ces obligations de pension à l'État;
>
> 2° régler les obligations financières et autres entre la personne publique concernée et l'État qui ont trait à ce transfert.
>
> Dans le même cadre, le Roi peut également, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, vis-à-vis d'une ou de plusieurs personnes publiques, prendre toutes les mesures utiles pour :
>
> 1° garantir la continuité de la gestion administrative et comptable ainsi que le paiement des obligations de pension;

(1) *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51, 2097/018.

2° le cas échéant, dissoudre et liquider le fonds de pension pour les pensions du personnel statutaire des personnes publiques concernées.

Art. 161. Les arrêtés qui sont adoptés en vertu de l'article 160, peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales en vigueur [2]".

2.1. Conformément aux dispositions précitées, le présent projet doit être délibéré en Conseil des ministres. Selon les pièces transmises au Conseil d'État, cette délibération a eu lieu le 21 décembre 2005. Il convient de mentionner dans le préambule du projet que cette obligation a été respectée. À cet effet, on complétera la formule de proposition par les mots "et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil".

2.2. L'article 163 du même projet de loi-programme dispose que le titre sous lequel sont inscrits les articles 160 et 161, entre en vigueur le jour de la promulgation de la loi. Il en résulte que l'arrêté royal soumis pour avis ne peut être adopté au plus tôt que le jour de la promulgation de la loi-programme par le Roi dès lors que ce n'est qu'à partir de ce jour-là, en effet, que le projet trouvera un fondement juridique.

## ENTRÉE EN VIGUEUR DU TEXTE EN PROJET

En vertu de l'article 8 du projet, le texte en projet entre en vigueur à la date de sa publication au Moniteur belge, à l'exception des articles 4, 6 et 7 qui entrent en vigueur le 1er janvier 2006.

Si la publication au Moniteur belge a lieu avant le 1er janvier 2006, la disposition en projet fixant l'entrée en vigueur ne soulève aucun problème dès lors que, dans ce cas, il n'en résulte aucune rétroactivité.

---

(2) Bien que, formellement, l'arrêté en projet n'entend pas modifier, compléter, remplacer ou abroger des dispositions légales en vigueur, certaines dispositions du projet déclarent un certain nombre de dispositions légales inapplicables ou prévoient d'y déroger (voir l'article 2, alinéas 2, 3 et 4 du projet). Il est permis de considérer que ces dispositions trouvent leur fondement juridique dans l'article 161 du projet de loi-programme.

Toutefois, si l'arrêté en projet est publié après le 31 décembre 2005, il aura un effet rétroactif. En effet, certaines dispositions du projet [3] s'appliquent à partir du 31 décembre 2005.

À ce propos, il convient de rappeler que c'est seulement sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se 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.

La rétroactivité de la réglementation en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées.

Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit toutefois pas dans laquelle des hypothèses énumérées peut s'inscrire la rétroactivité qui - le cas échéant - résulte du projet.

---

(3) Voir les articles 2, alinéa 1er, et 5, § 1er, du projet.

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs | M. VAN DAMME, | président de chambre, |
| | J. BAERT,<br>W. VAN VAERENBERGH, | conseillers d'État, |
| Madame | A. BECKERS, | greffier. |

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS M. VAN DAMME