

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.843/2/V
DU 23 JUILLET 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Pensions, le 5 juillet 2007, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux documents nécessaires pour obtenir une pension du secteur public", a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.843/2/V
VAN 23 JULI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 5 juli 2007 door de Minister van Pensioenen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de voor het verkrijgen van een pensioen van de overheidssector noodzakelijke documenten", heeft het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

*

* *

Examen du projet

Préambule

Fondements légaux

Les alinéas 1^{er} et 4 du préambule visent les fondements légaux du projet, à savoir, respectivement, l'article 37 - plus particulièrement son alinéa 1^{er} - de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, remplacé par l'article 40 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public, et l'article 21 - plus particulièrement son troisième paragraphe - de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions, remplacé par l'article 18 de l'arrêté royal du 16 juillet 1998 portant exécution pour les régimes de pensions du secteur public de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social.

Au contraire, l'article 33 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 et l'article 2, § 3, de la loi du 16 juin 1970 relative aux bonifications pour diplômes en matière de pensions des membres de l'enseignement, qui sont visés aux alinéas 2 et 3 du préambule, comportent des règles ayant trait aux bonifications pour diplômes mais aucune habilitation que le projet mettrait en œuvre, de sorte que ces alinéas n'en visent pas à proprement parler des fondements légaux et doivent par conséquent être omis, la référence à ces textes devant de préférence trouver place dans le rapport au Roi, assortie du commentaire approprié.

.../...

Dispositions abrogées

Les dispositions que l'article 19 du projet tend à abroger doivent en revanche être également visées dans le préambule, à la suite des fondements légaux, avec mention de leurs modifications encore en vigueur.

Deux nouveaux alinéas 3 et 4, ainsi rédigés, doivent en conséquence être insérés dans le préambule à cet effet :

"Vu l'arrêté royal du 8 mai 1936 relatif au mode de justification des droits à la pension, modifié par les arrêtés royaux des 29 janvier 1985 et 24 janvier 1990;

Vu l'arrêté royal du 29 janvier 1985 fixant les modalités d'application de certaines dispositions du Livre Ier de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension, notamment la section 3 du chapitre premier, comprenant les articles 5 à 15 et modifiée par les arrêtés royaux des 24 janvier 1990, 21 décembre 1990 et 24 mars 1994; ."

Alinéas 6 à 8

Ces trois alinéas seront rédigés comme suit :

"Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 31 mai 2006;

Vu l'avis 40.843/2/V du Conseil d'État du 23 juillet 2007;

Sur la proposition de Notre Ministre des Pensions."

Dispositif

Groupeement des articles

Comme les chapitres, les sections sont normalement numérotées en chiffres cardinaux romains, sauf, mais en français seulement, pour le "Chapitre premier" et la "Section première".

Il serait d'autre part préférable d'omettre l'adjectif "générales" dans l'intitulé du chapitre premier, puisque le chapitre II est également intitulé "Dispositions générales".

Subdivision des alinéas

Il convient d'éviter le recours aux tirets pour introduire ces subdivisions dans les articles 2, alinéas 3 et 5, 6, alinéas 3 et 5, 9, 2/, et 10, alinéa 1^{er}.

Un tel procédé rend en effet malaisée l'identification des parties de texte qu'ils introduisent, notamment lorsqu'il est ensuite nécessaire de les désigner en vue de s'y référer ou d'y apporter des modifications.

Comme l'alinéa 1^{er} des articles 3 et 7 utilise le mode correct de présentation des subdivisions de l'alinéa, il y a lieu de recourir à ce même mode de présentation pour les dispositions visées plus haut, et ce également en vue d'assurer l'uniformité formelle du texte.

Article 6

À la fin de l'alinéa 1^{er}, il faut écrire "ou auprès du service public visé à l'article 5, alinéa 1^{er}".

La section de législation se demande en outre s'il ne serait pas souhaitable de faire apparaître dans le texte introduit par les deux premiers tirets de l'alinéa 3 qu'y sont seuls visés les services auprès d'employeurs "du secteur public", par analogie avec ce que prévoit l'article 2, alinéa 3, du projet.

Article 8

À la fin de cet article, il faut écrire "les informations visées à l'article 6, alinéa 5, ainsi que les documents visés à l'article 7 qui ne sont pas en sa possession".

Article 12

La rédaction de cette disposition gagnerait à être précisée, notamment au regard de celle des articles 29 à 36 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait ⁽¹⁾, auxquels elle renvoie.

C'est notamment ce nouvel intitulé, résultant de l'article 2 de la loi du 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, qu'il convient d'utiliser.

La section de législation se demande en particulier quelle personne désignent plus spécialement, au regard des dispositions précitées - qui ne paraissent pas en faire usage -, les termes "ou le pro-tuteur", dans le texte français, et "of de toeziende voogd" ("ou le subrogé tuteur"), dans la version néerlandaise.

⁽¹⁾ Il est inutile de viser l'article 36 qui est relatif à la compétence du tribunal de la jeunesse et qui n'est pas concerné par l'arrêté en projet.

Articles 13 et 15

Ces deux articles pourraient être fusionnés en un seul, dont l'alinéa 1^{er} serait rédigé comme l'article 13 et le second comme suit :

"Lorsque l'orphelin titulaire d'une pension de survie atteint l'âge de 18 ans, son maintien est également subordonné à la production d'une telle attestation."

Article 17

La référence aux "articles 2, 3, et 7 à 16" doit être adaptée ; il est en outre inutile de préciser "du présent arrêté".

Article 19

Conformément à l'observation formulée plus haut concernant la mention dans le préambule des dispositions que cet article tend à abroger, celui-ci doit être rédigé de la sorte :

"Art. 19. Sont abrogés :

- 1/ l'arrêté royal du 8 mai 1936 relatif au mode de justification des droits à la pension, modifié par les arrêtés royaux des 29 janvier 1985 et 24 janvier 1990;
- 2/ dans l'arrêté royal du 29 janvier 1985 fixant les modalités d'application de certaines dispositions du Livre I^{er} de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pension, la section 3 du chapitre premier, comprenant les articles 5 à 15 et modifiée par les arrêtés royaux des 24 janvier 1990, 21 décembre 1990 et 24 mars 1994."

Article 20

Cet article prévoit qu'à l'exception de son article 1^{er}, alinéa 3, qui entrera en vigueur à la date arrêtée par le Roi, l'arrêté "entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge". Pareille modalité d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que, si l'arrêté en projet est publié à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour en être informé, délai prévu en principe par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires. Or, cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles.

Il y a donc lieu d'omettre l'article examiné, ce qui aurait pour effet de renvoyer au droit commun de l'entrée en vigueur, à moins qu'il existe une raison particulière d'y déroger. Dans ce cas, et si cet article est maintenu comme il figure dans le projet, il y aura alors lieu d'assurer la publication à une date telle que chacun dispose d'un délai suffisant pour prendre connaissance du texte publié.

Article 21

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 21. Notre ministre qui a les pensions du secteur public dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté."

Contreseing

La formule du contreseing sera revue en fonction du titre officiel du ministre.

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.

*

* *

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Rechtsgronden

In het eerste en het vierde lid van de aanhef worden de rechtsgronden voor het ontwerp vermeld, namelijk, respectievelijk, artikel 37 - meer in het bijzonder het eerste lid ervan - van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, welk artikel vervangen is bij artikel 40 van de wet van 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector, en artikel 21 - meer in het bijzonder paragraaf 3 ervan - van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, welk artikel vervangen is bij artikel 18 van het koninklijk besluit van 16 juli 1998 tot uitvoering voor de pensioenstelsels van de openbare sector van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde.

Artikel 33 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, en artikel 2, § 3, van de wet van 16 juni 1970 betreffende de bonificaties wegens diploma's inzake pensioenen van leden van het onderwijs, waarnaar verwezen wordt in het tweede en derde lid van de aanhef, bevatten daarentegen regels die verband

.../...

houden met de bonificaties wegens diploma's, maar geen enkele machtiging waaraan het ontwerp uitvoering zou geven, zodat die leden strikt genomen niet verwijzen naar enige rechtsgrond voor het ontwerp en bijgevolg dienen te vervallen, terwijl de verwijzing naar die teksten bij voorkeur opgenomen dient te worden in het verslag aan de Koning, samen met de nodige toelichting.

Opgeheven bepalingen

De bepalingen die artikel 19 van het ontwerp beoogt op te heffen, dienen daarentegen eveneens in de aanhef vermeld te worden, aansluitend op de rechtsgronden, en met vermelding van de nog van kracht zijnde wijzigingen ervan.

Daartoe dienen bijgevolg een als volgt geredigeerd nieuw derde en vierde lid ingevoegd te worden in de aanhef :

"Gelet op het koninklijk besluit van 8 mei 1936 betreffende de wijze om van de rechten op pensioen te laten blijken, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 29 januari 1985 en 24 januari 1990;

Gelet op het koninklijk besluit van 29 januari 1985 tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten van sommige bepalingen van Boek I van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, inzonderheid op afdeling 3 van hoofdstuk I, dat de artikelen 5 tot 15 bevat en gewijzigd is bij de koninklijke besluiten van 24 januari 1990, 21 december 1990 en 24 maart 1994;."

Zesde tot achtste lid

Die drie leden dienen te worden gesteld als volgt :

"Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, gegeven op 31 mei 2006;

.../...

Gelet op advies 40.843/2/V van de Raad van State van 23 juli 2007;

Op de voordracht van Onze Minister van Pensioenen."

Dispositief

Groepering van de artikelen

Net als de hoofdstukken, worden de afdelingen gewoonlijk genummerd met hoofdtelwoorden in Romeinse cijfers, behalve, maar dan louter in het Frans, wat betreft het "Chapitre premier" en de "Section première".

Anderzijds zou het verkieslijk zijn om het bijvoeglijk naamwoord "Algemene" in het opschrift van hoofdstuk I te schrappen, aangezien hoofdstuk II eveneens het opschrift "Algemene bepalingen" draagt.

Onderverdeling van de leden

Het gebruik van streepjes ter aanduiding van die onderverdelingen in de artikelen 2, derde en vijfde lid, 6, derde en vijfde lid, 9, 2/ en 10, eerste lid, dient vermeden te worden.

Zulk een werkwijze bemoeilijkt immers de herkenning van de verschillende delen van de tekst die daarmee worden ingeleid, inzonderheid wanneer ze daarna nader opgegeven dienen te worden met het oog op de verwijzing of wijziging.

Aangezien in het eerste lid van de artikelen 3 en 7 de onderverdeling van de leden op correcte wijze voorgesteld wordt, dient hetzelfde gedaan te worden wat betreft de hogervermelde bepalingen, waardoor eveneens voor de formele eenvormigheid van de tekst gezorgd wordt.

Artikel 6

In fine van het eerste lid dient geschreven te worden : "of bij de in artikel 5, eerste lid, bedoelde openbare dienst".

De afdeling wetgeving vraagt zich voorts af of het niet wenselijk is om uit de tekst die wordt ingeleid met de eerste twee streepjes van het derde lid, duidelijk te laten blijken dat daarin uitsluitend bedoeld wordt op de diensttijd gepresteerd bij werkgevers "in de openbare sector", naar analogie met hetgeen bepaald wordt in artikel 2, derde lid, van het ontwerp.

Artikel 8

In fine van dit artikel schrijve men "de in artikel 6, vijfde lid, bedoelde inlichtingen, alsook de in artikel 7 bedoelde documenten die zij niet in haar bezit heeft, vragen".

Artikel 12

Het verdient aanbeveling de redactie van deze bepaling te preciseren, inzonderheid uit het oogpunt van die van de artikelen 29 tot 36 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade ⁽¹⁾, waarnaar deze verwijst.

Het is inzonderheid dat nieuwe opschrift, dat voortvloeit uit artikel 2 van de wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, dat gebezigd dient te worden.

⁽¹⁾ Het is zinloos om te verwijzen naar artikel 36, dat betrekking heeft op de bevoegdheid van de jeugdrechtbank, waarop het ontworpen besluit geen betrekking heeft.

De afdeling wetgeving vraagt zich meer bepaald af welke persoon in het bijzonder bedoeld wordt, in het licht van de voornoemde bepalingen - waarin deze niet lijken te worden gebruikt -, met de begrippen "of de toeziende voogd" in de Nederlandse tekst, en "ou le pro-tuteur", in de Franse tekst.

Artikelen 13 en 15

Beide artikelen zouden kunnen worden samengevoegd tot één enkel artikel, waarvan het eerste lid zou worden gesteld als artikel 13 en het tweede lid als volgt :

"Wanneer de wees die gerechtigd is op een overlevingspensioen de leeftijd van 18 jaar bereikt, is het behoud van dat pensioen eveneens afhankelijk van het voorleggen van zulk een attest."

Artikel 17

De verwijzing naar de "artikelen 2, 3, en 7 tot 16" dient te worden aangepast; het is bovendien zinloos om de precisering "van dit besluit" eraan toe te voegen.

Artikel 19

Overeenkomstig de hierboven geformuleerde opmerking betreffende de vermelding in de aanhef van de bepalingen die dit artikel beoogt te wijzigen, dient dit artikel te worden gesteld als volgt :

"Art. 19. Opgeheven worden :

- 1/ het koninklijk besluit van 8 mei 1936 betreffende de wijze om van de rechten op pensioen te laten blijken, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 29 januari 1985 en 24 januari 1990;

- 2/ in het koninklijk besluit van 29 januari 1985 tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten van sommige bepalingen van Boek I van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, afdeling 3 van hoofdstuk I, dat de artikelen 5 tot 15 omvat en gewijzigd is bij de koninklijke besluiten van 24 januari 1990, 21 december 1990 en 24 maart 1994."

Artikel 20

In dit artikel wordt bepaald dat, met uitzondering van artikel 1, derde lid, ervan dat in werking treedt op de door de Koning te bepalen datum, het besluit "in werking (treedt) op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad". Dergelijke regeling betreffende de inwerkingtreding heeft evenwel als nadeel dat, als het ontworpen besluit bekendgemaakt wordt op het einde van de maand, de adressaten ervan niet over de normale termijn van tien dagen beschikken om daarvan in kennis te worden gesteld, welke termijn in principe vastgesteld wordt door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen. Die bepaling strekt er namelijk toe eenieder over een redelijke termijn te laten beschikken om kennis te nemen van nieuwe regels.

Het onderzochte artikel behoort dan ook te vervallen, hetgeen tot gevolg zou hebben dat wat de inwerkingtreding betreft, teruggегепен dient te worden naar het gemeen recht, tenzij er een bijzondere reden bestaat om daarvan af te wijken. In dat geval, en indien dit artikel behouden wordt zoals het in het ontwerp gesteld is, dient er gezorgd te worden voor een bekendmaking op een datum die eenieder voldoende tijd geeft om kennis te nemen van de bekendgemaakte tekst.

Artikel 21

Dit artikel zou beter worden gesteld als volgt :

"Art. 21. Onze minister bevoegd voor de pensioenen van de openbare sector, is belast met de uitvoering van dit besluit."

.../...

Ondertekeningsformulier

Het ondertekeningsformulier dient te worden herzien in functie van de officiële titel van de minister.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
J. VANHAEVERBEEK,

conseillers d'État,
staatsraden,

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. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van
de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS