

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.337/2

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 18 septembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant fixation de certaines recettes en faveur du Service des Pensions du Secteur Public", a donné le 11 octobre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

À en croire l'intitulé de l'arrêté en projet, le rapport au Roi particulièrement succinct qui y est joint, ainsi que la référence dans le préambule à l'article 14, 5°, de la loi du 12 janvier 2006 portant création du "Service des Pensions du Secteur public" ⁽¹⁾ ⁽²⁾ comme seul fondement légal du projet, celui-ci n'aurait d'autre objet que de permettre la perception de certaines recettes par ledit service, étant par ailleurs entendu que "ces recettes ne peuvent être affectées qu'au seul financement des pensions à charge du Trésor public".

Or, si tel est effectivement l'objet des articles 1^{er} à 5, 9, 15 et 19 du projet, il n'en va en revanche pas de même de ses articles 6 à 8, 10 à 14, 16 à 18, 20 et 21 : les modifications qu'ils prévoient ont en effet également pour objet de mettre certaines dépenses à charge du SdPSP.

Si les modifications ainsi destinées à le charger de ces paiements ne sont pas retirées du projet, l'intitulé de l'arrêté doit donc être adapté pour éviter d'induire en erreur sur la portée réelle de son dispositif par cette description seulement partielle de son objet.

⁽¹⁾ En abrégé : "SdPSP" – article 3 de cette loi.

⁽²⁾ Cette disposition prévoit que ce service est notamment "financé par (...) toutes autres recettes liées à ses missions et à sa gestion".

En outre, le rapport au Roi qui y sera joint devra être substantiellement complété afin d'y traduire également cette intention de mettre certaines dépenses à charge du SdPSP et, surtout, de dûment justifier, pour chacune des catégories de dépenses concernées, la légalité de ces transferts de charges au SdPSP, spécialement au regard des missions que lui attribue la loi du 12 janvier 2006, précitée, ou des missions complémentaires en matière de pension des services publics que le Roi confierait au SdPSP par arrêté délibéré en conseil des ministres en application de l'article 7 de cette même loi.

Il va en effet de soi que si pareille justification ne pouvait être sérieusement avancée pour certaines de ces dépenses, les modifications ayant pour objet d'en transférer la charge au SdPSP devraient être retirées de l'arrêté en projet.

Trois exemples suffiront à illustrer ce propos :

- 1° la modification en projet à l'article 6, vise à transférer du budget de l'État à celui du SdPSP, le versement à Belgacom des avances nécessaires au paiement des allocations périodiques et primes allouées à certains des membres de son personnel statutaire admis au congé de préretraite conformément à l'arrêté royal du 18 juin 1997 portant création d'un régime temporaire de congé préalable à la retraite pour certains membres du personnel statutaire de la société anonyme de droit public Belgacom, pris en application de l'article 3, § 1^{er}, 6°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne; de prime abord, le versement d'avances à Belgacom pour lui permettre de payer des sommes dues à certains de ses agents dans le cadre d'un régime de congé de préretraite ne relève pas des missions légales du SdPSP;
- 2° la modification en projet à l'article 7 vise à transférer certaines dépenses du budget de l'État à la (...) dotation inscrite dans le budget général des dépenses de l'État fédéral, destinée pour les pensions du secteur public; malgré le manque de clarté de cette formulation, il est permis de supposer qu'il s'agit de la "dotation inscrite dans le budget général des dépenses de l'autorité fédérale pour l'exercice de ses missions

légales ⁽³⁾ en matière de pensions du secteur public" visée à l'article 14, 1°, de la loi du 12 janvier 2006, précitée, dotation qui constitue l'une des recettes portées au budget du SdPSP; si tel est bien le cas, un arrêté royal ne peut suffire à distraire une partie de cette dotation du financement du SdPSP pour l'affecter directement à celui des dépenses précitées;

- 3° en ce qui concerne les articles 12 et 13, il convient de relever que l'arrêté royal du 22 décembre 2004 de reprise des obligations légales de pension de Brussels International Airport Company a été confirmé par l'article 41 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses (1).

Par ailleurs, les compétences attribuées au Roi par les articles 2 et 3 de la loi du 5 décembre 2004 visant à restructurer les obligations légales de pension de Brussels International Airport Company et de Belgocontrol sont expirées depuis le 30 juin 2005.

À défaut d'une habilitation expresse au Roi, il ne Lui appartient donc plus de modifier l'arrêté royal du 22 décembre 2004, précité.

Observations particulières

Vu ce qui précède, les observations particulières qui suivent ne portent dès lors que sur les articles 1^{er} à 5, 9, 15, 19, 22 et 23 du projet, c'est-à-dire ceux ne comportant que des modifications annoncées dans l'intitulé, le préambule et le rapport au Roi.

Préambule

Comme déjà indiqué plus haut, le premier alinéa vise l'article 14, 5°, de la loi du 12 janvier 2006, précitée, suivant lequel le SdPSP est notamment "financé par (...) toutes autres recettes liées à ses missions et à sa gestion".

⁽³⁾ Sont ainsi visées les missions légales du SdPSP.

Cette disposition légale, qui est la seule visée dans le préambule, ne constitue toutefois pas le fondement du projet; ce premier alinéa doit par conséquent être omis. En son lieu et place, doivent être visées toutes les dispositions sur lesquelles se fondent les arrêtés royaux que le projet a pour objet de modifier. Ces dispositions seront visées dans l'ordre décroissant de la hiérarchie des normes et, à égalité dans cette hiérarchie, dans leur ordre chronologique, en commençant par le plus ancien; ces références mentionneront aussi toutes les modifications expresses et encore en vigueur apportées à ces dispositions, par l'indication de la nature et de la date des textes modificatifs.

La mention de la délibération en Conseil des ministres ne doit figurer à la fin du préambule que si une disposition législative impose l'accomplissement de cette formalité. Cette mention doit au contraire être omise lorsque le projet a été délibéré en Conseil, sans toutefois que la loi ne l'impose. Les mots "et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil" ne seront par conséquent maintenus à la fin du préambule que si une disposition légale sur laquelle se fonde l'un des arrêtés modifiés par le projet requiert cette délibération.

Dispositif

Article 1^{er}

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 1^{er}. Dans l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 avril 1965 relatif à la valorisation des avantages en nature octroyés aux concierges des services publics fédéraux, des services publics fédéraux de programmation et des services qui en dépendent, les mots "Fonds des pensions de survie" sont remplacés par les mots "Service des Pensions du Secteur public."

L'intitulé de l'arrêté royal du 29 avril 1965 ainsi visé a en effet été remplacé par l'article 158 de l'arrêté royal du 5 septembre 2002 portant réforme de la carrière de certains agents des administrations de l'État; la rédaction proposée ci-dessus utilise dès lors le nouvel intitulé.

.../...

Article 2

Cet article peut plus simplement être rédigé de la sorte :

"Art. 2. Dans l'article 8 de l'arrêté royal du 27 février 1997 portant exécution de l'article 56, alinéa 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les mots «au Trésor public» et «à ce Trésor» sont remplacés par les mots «au Service des Pensions du Secteur public»."

Article 4

Cet article peut, de même, être plus simplement rédigé comme suit :

"Art. 4. Dans l'article 10 de l'arrêté royal du 17 septembre 1997 portant exécution de l'article 92bis, § 4^{quater}, alinéa 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les mots «au Trésor public» et «à ce Trésor» sont remplacés par les mots «au Service des Pensions du Secteur public»."

Article 22

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Il y a en l'occurrence lieu qu'elle ne puisse porter atteinte au caractère libératoire des paiements réalisés conformément aux dispositions réglementaires modifiées avant que les modifications actuellement en projet n'acquiescent force obligatoire ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Suivant 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, "Les arrêtés royaux (...) sont obligatoires dans tout le royaume, le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai." Conformément à l'article 190 de la Constitution, aucun arrêté royal n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.337/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 september 2006 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van bepaalde ontvangsten ten voordele van de Pensioendienst voor de overheidssector", heeft op 11 oktober 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Het opschrift van het ontworpen besluit, het bijzonder beknopte verslag aan de Koning waarvan het vergezeld gaat en de verwijzing, in de aanhef, naar artikel 14, 5°, van de wet van 12 januari 2006 tot oprichting van de "Pensioendienst van de Overheidssector" ⁽¹⁾ ⁽²⁾ als enige rechtsgrond van het ontwerp, zouden de indruk kunnen wekken dat het ontwerp er alleen toe strekt die dienst in staat te stellen bepaalde ontvangsten te innen, met dien verstande overigens dat "deze ontvangsten ... slechts aangewend (kunnen) worden voor de financiering van de pensioenen ten laste van de Staatskas".

Hoewel zulks inderdaad de bedoeling is van de artikelen 1 tot 5, 9, 15 en 19 van het ontwerp, is zulks evenwel niet het geval met de artikelen 6 tot 8, 10 tot 14, 16 tot 18, 20 en 21 : de daarin vervatte wijzigingen strekken er immers toe bepaalde uitgaven ten laste van de PDOS te brengen.

Als de wijzigingen die er aldus toe strekken die dienst met die betalingen te belasten, niet uit het ontwerp worden weggelaten, dient het opschrift van het besluit dan ook te worden aangepast om te voorkomen dat er verwarring ontstaat over de werkelijke

⁽¹⁾ Afgekort als "PDOS" - artikel 3 van die wet.

⁽²⁾ In die bepaling wordt aangegeven dat die dienst inzonderheid "gefinancierd (wordt) door ... alle andere ontvangsten die betrekking hebben op zijn opdrachten en zijn beheer".

strekking van het dispositief ervan door die beschrijving van slechts één onderdeel van het opzet ervan.

Bovendien behoort het daarbij gevoegde verslag aan de Koning wezenlijk aangevuld te worden teneinde daarin ook de bedoeling tot uiting te laten komen om bepaalde uitgaven ten laste van de PDOS te brengen en, vooral teneinde, voor elke categorie van uitgaven in kwestie, een behoorlijke motivering te geven van de wettigheid van die overdrachten van lasten aan de PDOS, inzonderheid in het licht van de opdrachten die aan deze dienst worden toegewezen bij de voormelde wet van 12 januari 2006 of van de aanvullende opdrachten inzake de pensioenen van de overheidsdiensten die de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad aan de PDOS zou toevertrouwen met toepassing van artikel 7 van diezelfde wet.

Het spreekt immers vanzelf dat als zulk een motivering voor bepaalde van die uitgaven niet redelijkerwijze zou kunnen worden gegeven, de wijzigingen die ertoe strekken de last ervan naar de PDOS over te hevelen, uit het ontworpen besluit zouden moeten worden weggelaten.

Drie voorbeelden volstaan om deze bewering te illustreren :

- 1° de wijziging die vervat is in artikel 6 strekt ertoe om niet langer de Rijksbegroting maar de begroting van de PDOS te laten zorgen voor de storting aan Belgacom van de voorschotten die nodig zijn voor de betaling van de periodieke uitkeringen en premies toegekend aan bepaalde leden van zijn vastbenoemd personeel die verlof vóór pensioen hebben gekregen overeenkomstig het koninklijk besluit van 18 juni 1997 tot invoering van een tijdelijke regeling van verlof voorafgaande aan de pensionering voor bepaalde statutaire personeelsleden van de naamloze vennootschap van publiek recht Belgacom, genomen met toepassing van artikel 3, § 1, 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie; op het eerste gezicht behoort het storten van voorschotten aan Belgacom om het in staat te stellen de bedragen te betalen die verschuldigd zijn in het kader van een regeling van verlof voorafgaande aan de pensionering, niet tot de wettelijke opdrachten van de PDOS;

.../...

- 2° de wijziging die vervat is in artikel 7 strekt ertoe bepaalde uitgaven van de Rijksbegroting ten laste te brengen van de dotatie ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de federale staat, die bestemd is voor de pensioenen van de overheidssector; hoewel die bewoordingen niet duidelijk zijn, mag ervan uit worden gegaan dat het gaat om de "dotatie ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid voor de uitoefening van zijn wettelijke opdrachten ⁽³⁾ inzake de pensioenen van de overheidssector" waarvan sprake is in artikel 14, 1°, van de voormelde wet van 12 januari 2006, welke dotatie een van de ontvangsten is die op de begroting van de PDOS worden ingeschreven; als zulks inderdaad het geval is, kan niet met een koninklijk besluit worden volstaan om een gedeelte van die dotatie aan de financiering van de PDOS te onttrekken en het rechtstreeks voor de financiering van de voormelde uitgaven te bestemmen;
- 3° wat de artikelen 12 en 13 betreft, behoort erop te worden gewezen dat het koninklijk besluit van 22 december 2004 tot overname van de wettelijke pensioenverplichtingen van Brussels International Airport Company bekrachtigd is bij artikel 41 van de wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen (1).

Overigens zijn de bevoegdheden die door de artikelen 2 en 3 van de wet van 5 december 2004 tot herstructurering van wettelijke pensioenverplichtingen van Brussels International Airport Company en Belgocontrol aan de Koning worden toegekend sedert 30 juni 2005 vervallen.

Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke opdracht van bevoegdheid aan de Koning staat het dan ook niet meer aan Hem om het voornoemde koninklijk besluit van 22 december 2004 te wijzigen.

⁽³⁾ Hiermee worden de wettelijke opdrachten van de PDOS bedoeld.

Bijzondere opmerkingen

Gelet op hetgeen voorafgaat, zullen de hiernavolgende bijzondere opmerkingen bijgevolg alleen betrekking hebben op de artikelen 1 tot 5, 9, 15, 19, 22 en 23 van het ontwerp, namelijk de bepalingen waarin alleen wijzigingen voorkomen die aangekondigd worden in het opschrift, de aanhef en het verslag aan de Koning.

Aanhef

Zoals hiervoor reeds aangegeven is, wordt in het eerste lid verwezen naar artikel 14, 5°, van de voormelde wet van 12 januari 2006, naar luid waarvan de PDOS inzonderheid "gefinancierd (wordt) door ... alle andere ontvangsten die betrekking hebben op zijn opdrachten en zijn beheer".

Die wetsbepaling, die de enige is waarnaar in de aanhef wordt verwezen, vormt evenwel niet de rechtsgrond van het ontwerp; dat eerste lid dient bijgevolg te vervallen. In plaats daarvan behoort te worden verwezen naar alle bepalingen die een rechtsgrond opleveren voor de koninklijke besluiten tot de wijziging waarvan het ontwerp strekt. In de verwijzingen naar die bepalingen moeten de hogere regelingen voorafgaan aan de lagere, terwijl regelingen van dezelfde rangorde naar tijdsorde gerangschikt moeten worden, te beginnen met de oudste; bij de verwijzing naar die bepalingen moeten voorts alle uitdrukkelijke wijzigingen worden vermeld die deze bepalingen hebben ondergaan en die nog van kracht zijn, onder opgave van aard en datum van de wijzigingsteksten.

De beraadslaging in de Ministerraad behoort alleen dan achteraan in de aanhef te worden vermeld wanneer een wetsbepaling het vervullen van dat vormvereiste voorschrijft. Die vermelding dient daarentegen te worden weggelaten wanneer over het ontwerp in de Ministerraad beraadslaagd is zonder dat zulks bij wet verplicht is gesteld. De woorden "en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers" behoren bijgevolg alleen dan achteraan in de aanhef te worden behouden wanneer zulk een beraadslaging vereist is krachtens een wetsbepaling die de rechtsgrond oplevert van een van de besluiten die bij het ontwerp gewijzigd worden.

.../...

Dispositief

Artikel 1

Dit artikel zou beter als volgt worden gesteld :

"Artikel 1. In artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 29 april 1965 betreffende de valorisatie van de voordelen in natura toegekend aan de conciërges van de federale overheidsdiensten, van de programmatorische federale overheidsdiensten en van de diensten die ervan afhangen, worden de woorden "het Fonds voor Overlevingspensioenen" vervangen door de woorden "de Pensioendienst voor de overheidssector".

Het opschrift van het koninklijk besluit van 29 april 1965 waarnaar aldus verwezen wordt, is immers vervangen bij artikel 158 van het koninklijk besluit van 5 september 2002 houdende hervorming van de loopbaan van sommige ambtenaren in de Rijksbesturen; in de hierboven voorgestelde redactie wordt bijgevolg het nieuwe opschrift gebezigd.

Artikel 2

Dit artikel kan op de volgende wijze eenvoudiger worden gesteld :

"Art. 2. In artikel 8 van het koninklijk besluit van 27 februari 1997 houdende uitvoering van artikel 56, zevende lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, worden de woorden "de Openbare Schatkist" en "die Schatkist" vervangen door de woorden "de Pensioendienst voor de Overheidssector".

Artikel 4

Dit artikel kan eveneens op de volgende wijze eenvoudiger worden gesteld :

"Art. 4. In artikel 10 van het koninklijk besluit van 17 september 1997 houdende uitvoering van artikel 92bis, § 4^{quater}, zesde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden de woorden "de Openbare Schatkist" en "die Schatkist" vervangen door de woorden "de Pensioendienst voor de Overheidssector".

Artikel 22

De niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen is gebruikelijk, krachtens een algemeen rechtsbeginsel. Retroactiviteit kan evenwel worden gerechtvaardigd als daarvoor bij een wetsbepaling machtiging wordt gegeven. Bij ontstentenis van enige wettelijke machtiging kan retroactiviteit enkel uitzonderlijk worden toegestaan, wanneer deze noodzakelijk is, inzonderheid voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtelijke situatie en voor zover daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake rechtszekerheid en individuele rechten.

In casu behoort ervoor te worden gezorgd dat de retroactiviteit geen aantasting kan inhouden van het bevrijdend karakter van de betalingen gedaan overeenkomstig de verordeningsbepalingen die gewijzigd worden zolang de thans ontworpen wijzigingen nog niet verbindend zijn geworden ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Volgens 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 "(zijn) koninklijke en ministeriële besluiten ... verbindend in het gehele Rijk de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen". Overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is geen koninklijk besluit verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS