

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.087/2
DU 6 JUIN 2007

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 10 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "étendant à la «Vlaamse Radio- en Televisieomroep» le champ d'application de la loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pension du secteur public et ceux du secteur privé", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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.

*

* *

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.

Examen du projet

Préambule

Alinéa 1^{er}

Le fondement légal du projet réside dans l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 5 août 1968 établissant certaines relations entre les régimes de pensions du secteur public et ceux du secteur privé, de sorte que le Conseil d'État ne voit pas pour quelle raison l'article 4 de cette loi est également mentionnée à ce titre.

.../...

Alinéa 2

Comme les dispositions décrétales visées par cet alinéa ne constituent pas non plus l'un des fondements légaux du projet, il convient d'omettre cet alinéa, à moins qu'il apparaisse néanmoins utile d'y faire référence, auquel cas il sera transformé en un considérant.

Alinéa 9

Les négociations ¹ ont été menées le 23 avril 2007 mais le protocole n/ 159/5, dans lequel en sont consignées les conclusions, est daté du 26 avril 2007 : c'est donc cette dernière date qui doit être mentionnée dans cet alinéa.

Dispositif

Article 2

Comme l'a fréquemment rappelé la section de législation, 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 la loi. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité 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.

⁽¹⁾ "De Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT)" est visée dans l'annexe I de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, secteur XVIII, B, 5/.

L'article 13, § 1^{er}, de la loi du 5 août 1968, précitée, ne prévoit pas la faculté d'attribuer un effet rétroactif aux arrêtés royaux qui en font application. Il appartient, dès lors, à l'auteur du projet de dûment justifier cette rétroactivité, si toutefois elle ne peut être évitée.

Le dernier considérant figurant dans le préambule ne paraît pas sans rapport avec la rétroactivité prévue par l'article 2, même s'il n'y fait pas expressément référence :

"Considérant qu'une extension du champ d'application des articles 4 et 11 de la loi du 5 août 1968 à la Vlaamse Radio- en Televisieomroep est nécessaire pour l'application intégrale de la loi du 14 avril 1965 aux agents de cette institution et à leurs ayants-droit".

L'arrêté royal du 1^{er} mars 2004 étendant à la "Vlaamse Radio- en Televisieomroep" le champ d'application de la loi du 14 avril 1965 établissant certaines relations entre les divers régimes de pensions du secteur public est en effet entré en vigueur le 1^{er} avril 2004, qui est également la date à laquelle il est prévu de faire rétroagir l'arrêté en projet. Si cette rétroactivité est effectivement nécessaire pour assurer cette "application intégrale de la loi du 14 avril 1965", une explication plus complète des raisons de cette nécessité pourrait constituer une justification répondant à l'observation qui précède.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.087/2
VAN 6 JUNI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 mei 2007 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitbreiding van het toepassingsveld van de wet van 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privé-sector tot de «Vlaamse Radio- en Televisieomroep»", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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.

*
* *

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.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Eerste lid

De rechtsgrond van het ontwerp is te vinden in artikel 13, § 1, van de wet van 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector, en die van de privé-sector en de Raad van State ziet dan ook niet in waarom ook artikel 4 van die wet als rechtsgrond wordt vermeld.

.../...

Tweede lid

Aangezien de decretale bepalingen waarnaar in dit lid wordt verwezen, evenmin een van de rechtsgronden van het ontwerp vormen, dient dit lid te vervallen, tenzij het desondanks nuttig blijkt daarnaar te verwijzen, in welk geval het omgevormd moet worden tot een considerans.

Negende lid

De onderhandelingen ¹ zijn gevoerd op 23 april 2007 maar protocol nr. 159/5, waarin de conclusies van die onderhandelingen zijn opgetekend, draagt als datum 26 april 2007: het is dan ook laatstgenoemde datum die in dit lid moet worden vermeld.

DispositiefArtikel 2

De afdeling wetgeving heeft er reeds herhaaldelijk op gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan echter gewettigd zijn indien zij door de wet wordt toegestaan. Wanneer dat echter niet het geval is, is terugwerkende kracht alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechts- of feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

⁽¹⁾ "De Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT)" wordt vermeld in bijlage I bij het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, sector XVIII, B, 5/.

Artikel 13, § 1, van de voormelde wet van 5 augustus 1968 voorziet niet in de mogelijkheid om terugwerkende kracht te verlenen aan de koninklijke besluiten waarbij die bepaling wordt toegepast. Bijgevolg dient de steller van het ontwerp een gedegen rechtvaardiging op te geven voor die terugwerking, althans als ze niet kan worden vermeden.

De laatste overweging van de aanhef lijkt enig verband te houden met de terugwerking waarin artikel 2 voorziet, ook al wordt daarnaar in die overweging niet uitdrukkelijk verwezen :

"Overwegende dat een uitbreiding van het toepassingsveld van de artikelen 4 en 11 van de wet van 5 augustus 1968 tot de Vlaamse Radio- en Televisieomroep noodzakelijk is voor de integrale toepassing van de wet van 14 april 1965 op de personeelsleden van deze instelling en hun rechthebbenden."

Het koninklijk besluit van 1 maart 2004 tot uitbreiding van het toepassingsveld van de wet van 14 april 1965 tot vaststelling van een zeker verband tussen de onderscheiden pensioenregelingen van de openbare sector tot de Vlaamse Radio- en Televisieomroep is immers in werking getreden op 1 april 2004, de datum tot waar het ontworpen besluit zou terugwerken. Als die terugwerking inderdaad noodzakelijk is om die "integrale toepassing van de wet van 14 april 1965" tot stand te brengen, zou een vollediger uitleg omtrent de redenen van die noodzaak een rechtvaardiging kunnen vormen die aan de voorgaande opmerking beantwoordt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	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. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS