



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.351/3
van 30 mei 2016

avis 59.351/3
du 30 mai 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
28 september 2003 tot
invoering van een verlof
voorafgaand aan het pensioen
ten gunste van sommige
ambtenaren in dienst in de
buitendiensten van het
Directoraat-generaal E^PI -
Penitentiaire Inrichtingen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
28 septembre 2003 instituant
un congé préalable à la pension
en faveur de certains agents en
service dans les services
extérieurs de la Direction
générale E^PI - Établissements
pénitentiaires'

Op 28 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 september 2003 tot invoering van een verlof voorafgaand aan het pensioen ten gunste van sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal E^PI - Penitentiaire Inrichtingen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 mei 2016.

*

Le 28 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 28 septembre 2003 instituant un congé préalable à la pension en faveur de certains agents en service dans les services extérieurs de la Direction générale E^PI - Établissements pénitentiaires'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 24 mai 2016. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mai 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 28 september 2003 ‘tot invoering van een verlof voorafgaand aan het pensioen ten gunste van sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal E^PI – Penitentiare Inrichtingen’ te wijzigen. De leeftijd om het verlof voorafgaand aan het pensioen te kunnen aanvragen wordt in hoofde van de in artikel 1 van dat besluit bedoelde ambtenaren verhoogd tot zevenenvijftig jaar en zes maanden voor het verlof dat ingaat in 2017 en tot achtenvijftig jaar voor het verlof dat ingaat vanaf 2018 (artikel 1 van het ontwerp). Ook het vereiste aantal dienstjaren om dat verlof te kunnen genieten, wordt opgetrokken voor de verloven die toe te kennen zijn na 1 januari 2017 (artikel 2). Verder wordt vereist dat de aanvragen moeten worden ingediend ten vroegste een jaar vóór de eerste dag van de maand waarin het verlof een aanvang neemt en ten laatste negen maanden vóór de eerste dag van de maand waarin het verlof een aanvang neemt, tenzij de overheid op verzoek van de betrokkene een kortere termijn aanvaardt (artikel 3).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2016 (artikel 4).

3. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt geen rechtsgrond vermeld. De wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ en de wet van 10 augustus 2015 ‘tot verhoging van de wettelijke leeftijd voor het rustpensioen en tot wijziging van de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen en de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen’ worden terecht slechts vermeld in een considerans. Die wetten bieden immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en de vermelding ervan strekt enkel tot het situeren van het ruimere juridische kader waarin het ontworpen besluit dient te worden geplaatst.

De rechtsgrond voor het ontworpen besluit kan wel worden gevonden in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.¹ Aangezien het gaat om een verlof voorafgaand aan het pensioen, wordt het statuut van een categorie van rijksambtenaren geregeld, wat op grond van de genoemde grondwetsbepalingen een eigen bevoegdheid van de Koning is.

¹ In de aanhef van het koninklijk besluit van 28 september 2003 zelf wordt reeds naar die bepalingen verwezen.

VORMVEREISTEN

4. In de akkoordbevinding van de Minister van Begroting wordt het begrotingsakkoord gekoppeld aan het akkoord met het ontwerp vanwege de Minister van Pensioenen. Uit het dossier blijkt niet dat dit laatste akkoord werd verleend.² In voorkomend geval zal derhalve nog aan dit vereiste dienen te worden voldaan. Mocht het vervullen ervan nog aanleiding geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dienen deze wijzigingen nog aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

6. In het zevende lid van de aanhef (dat het achtste lid wordt) schrappe men het woord “op”.

Artikel 4

7. Luidens artikel 4 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van (niet: “treedt [het] in werking op”) 1 januari 2016. Die terugwerkende kracht is doelloos voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, nu de wijzigingen waartoe die artikelen strekken, pas ingaan in 2017 of 2018.

Het verlenen van retroactiviteit aan artikel 3 van het te nemen besluit is daarenboven niet toelaatbaar omdat erdoor bepaalde, conform de thans geldende regelgeving ingediende aanvragen niet langer regelmatig zouden zijn ingediend.

Er dient derhalve te worden afgezien van het verlenen van terugwerkende kracht aan het te nemen besluit.

² De Minister van Pensioenen wordt onderaan het ontwerp wel vermeld, maar zijn handtekening ontbreekt.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 28 septembre 2003 'instituant un congé préalable à la pension en faveur de certains agents en service dans les services extérieurs de la Direction générale E^{PI} – Établissements pénitentiaires'. L'âge requis pour pouvoir demander le congé préalable à la retraite est porté à cinquante-sept ans et six mois pour un congé qui débute en 2017 et à cinquante-huit ans pour un congé qui débute à partir de 2018 pour les agents visés à l'article 1^{er} de cet arrêté (article 1^{er} du projet). Le nombre d'années de service requis pour pouvoir bénéficier de ce congé est également augmenté pour les congés à accorder après le 1^{er} janvier 2017 (article 2). Il est par ailleurs prévu que les demandes doivent être introduites au plus tôt un an avant le premier jour du mois où débute le congé et au moins neuf mois avant le premier jour du mois où débute le congé à moins que l'autorité n'accepte un délai plus court à la demande de l'intéressé (article 3).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2016 (article 4).

3. Le préambule de l'arrêté en projet ne mentionne aucun fondement juridique. La loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions' et la loi du 10 août 2015 'visant à relever l'âge légal de la pension de retraite et portant modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et de l'âge minimum de la pension de survie' ne sont mentionnées, à juste titre, que dans un considérant. Ces lois ne procurent en effet aucun fondement juridique à l'arrêté en projet et leur mention n'a pour objet que de situer le cadre juridique plus large dans lequel il faut placer l'arrêté en projet.

Le fondement juridique de l'arrêté en projet peut toutefois être trouvé dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution¹. Dès lors qu'il s'agit d'un congé préalable à la pension, le statut d'une catégorie d'agents de l'État est réglé, ce qui, sur la base des dispositions constitutionnelles précitées, est une compétence propre du Roi.

¹ Le préambule de l'arrêté royal du 28 septembre 2003 lui-même vise déjà ces dispositions.

FORMALITÉS

4. L'accord de la ministre du Budget lie l'accord budgétaire à l'accord du ministre des Pensions sur le projet. Il n'apparaît pas du dossier que ce dernier accord a été donné ². Le cas échéant, il faudra par conséquent encore accomplir cette formalité. Si son accomplissement devait encore donner lieu à des adaptations du projet, celles-ci devront encore être soumises au Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Conformément aux observations formulées à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, on ajoutera au préambule un alinéa (qui devient le premier alinéa) visant les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

6. Dans le texte néerlandais du septième alinéa du préambule (qui devient le huitième alinéa), on supprimera le mot « op ».

Article 4

7. Selon l'article 4 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le (et non : « entre en vigueur le ») 1^{er} janvier 2016. Cette rétroactivité est sans objet pour les articles 1^{er} et 2 du projet, dès lors que les modifications qu'ils visent ne prendront cours qu'en 2017 ou 2018.

En outre, il n'est pas admissible de conférer la rétroactivité à l'article 3 de l'arrêté envisagé, en ce que certaines demandes introduites conformément à la réglementation actuellement en vigueur, ne le seraient ainsi plus régulièrement.

Il convient dès lors de renoncer à conférer la rétroactivité à l'arrêté envisagé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS

² Si le ministre des Pensions est bel et bien mentionné au bas du projet, sa signature fait défaut.