



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 65.047/4
du 15 janvier 2019

advies 65.047/4
van 15 januari 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 6, § 3,
alinéa 2, de la loi du
2 octobre 2017 relative à
l'harmonisation de la prise en
compte des périodes d'études
pour le calcul de la pension'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende uitvoering
van artikel 6, § 3, lid 2, van de
wet van 2 oktober 2017
betreffende de harmonisering
van studieperioden voor de
berekening van het pensioen'

Le 18 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 6, § 3, alinéa 2, de la loi du 2 octobre 2017 relative à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 janvier 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2019.

*

Op 18 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende uitvoering van artikel 6, § 3, lid 2, van de wet van 2 oktober 2017 betreffende de harmonisering van studieperioden voor de berekening van het pensioen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 15 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 januari 2019.

*

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.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

1. Les accord, avis et protocoles visés aux alinéas 3 à 6 du préambule ne figurent pas au dossier transmis au Conseil d'État. Il y aura dès lors lieu de veiller au correct accomplissement de ces formalités préalables.

2. L'article 2 de l'arrêté en projet lui confère effet rétroactif au 1^{er} décembre 2017, date qui correspond à celle de l'entrée en vigueur de la plupart des dispositions du titre 2 de la loi du 2 octobre 2017 'relative à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension', prévue à l'article 24 de cette loi.

Il y a par conséquent lieu de rappeler à cet égard que, si 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 dans le respect du principe d'égalité. 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.

La rétroactivité de l'arrêté en projet ne peut par conséquent se justifier que si elle s'inscrit dans l'une de ces hypothèses ¹.

*

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 211.

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 het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De akkoordbevinding, het advies en de protocollen waarvan sprake in het derde tot het zesde lid van de aanhef bevinden zich niet in het dossier dat aan de Raad van State overgezonden is. Er zal derhalve voor gezorgd moeten worden dat die voorafgaande vormvereisten correct vervuld worden.

2. Bij artikel 2 van het ontworpen besluit wordt aan dat besluit terugwerkende kracht verleend tot 1 december 2017, dat is de datum die overeenstemt met de dag van de inwerkingtreding van de meeste bepalingen van titel 2 van de wet van 2 oktober 2017 'betreffende de harmonisering van het in aanmerking nemen van studieperioden voor de berekening van het pensioen', vastgesteld in artikel 24 van die wet.

Er moet bijgevolg in dat verband op gewezen worden dat, hoewel krachtens een algemeen rechtsbeginsel bestuurshandelingen in de regel geen terugwerkende kracht hebben, die terugwerkende kracht echter aanvaardbaar kan zijn indien de wet die toestaat met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

De terugwerkende kracht van het ontworpen besluit kan bijgevolg alleen gerechtvaardigd worden als ze in één van de voornoemde gevallen valt in te passen¹.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 211.