ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, le 26 mai 1970, d'une demande d'avis sur un projet de loi modifiant et complétant la loi du 27 juillet 1962 établissant le taux minimum de certaines pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public", a donné le 24 juin 1970 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 26e mei 1970 door de Vice Eerste Minister en Minister van Begroting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging en aanvulling van de wet van 27 juli 1962 tot vaststelling van het minimumbedrag van zekere rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Openbare Schatkist", heeft de 24e juni 1970 het volgend advies gegeven :

La loi du 27 juillet 1962 a garanti à toute personne bénéficiant d'une pension à charge du Trésor public et à ses ayants droit, une pension minimum dont le taux s'établit au niveau de la pension à laquelle peut prétendre, pour une carrière complète, un employé ou un ouvrier du secteur privé.

Cet avantage n'est actuellement accordé qu'à partir de l'âge de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes.

Le projet a pour but d'octroyer également une pension minimum aux agents mis à la retraite prématurément en raison de leur inaptitude physique définitive, quel que soit leur âge.

Il supprime, en outre, la condition d'avoir accompli un certain nombre d'années de services pour obtenir une pension prématurée.

L'article 2 du projet, qui consacre cette modification des règles actuellement en vigueur, ne devrait pas être inséré dans la loi du 27 juillet 1962 qui ne concerne que les taux minimums des pensions. En raison de son caractère général, cette disposition trouverait sa place logique dans la loi générale du 21 juillet 1844.

Dans ce système, les articles 3 et 4 de cette loi devraient être remaniés aux fins d'en restreindre le champ d'application aux seuls agents remplissant une fonction accessoire.

*

* *

.../...

La disposition nouvelle contenue dans l'article 2 du projet s'appliquera aux "agents pourvus d'une nomination définitive ou y assimilée".

Conformément à l'article 114 de la Constitution les assimilations destinées à produire leurs effets dans la matière des pensions devraient résulter de la loi elle-même ou ne pourraient être arrêtées par le Gouvernement qu'en vertu d'une habilitation spéciale du législateur.

Par ailleurs, pour éviter que l'insertion du nouveau texte ne fasse naître un doute sur l'application des autres dispositions de la loi générale du 21 juillet 1844, il conviendrait que la condition d'être nommé à titre définitif, consacrée depuis l'origine par la jurisprudence administrative, soit exprimée à l'article 1er de cette loi.

Enfin, le projet ne prévoit la suppression de la condition d'un temps de service minimum pour l'octroi de la pension prématurée que pour les titulaires d'une fonction principale. Le critère appliqué par la législation sociale pour définir la condition d'avoir été occupé habituellement et en ordre principal, c'est-à-dire 4 heures de prestations quotidiennes pendant 185 jours par an (article 29 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967), ne peut être appliqué au domaine des pensions des services publics.

Il conviendrait soit de définir dans la loi ce qu'il faut entendre par fonction principale, soit d'attribuer au Roi un pouvoir à cette fin.

En conclusion de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose les textes suivants :

.../...

A. Pour l'intitulé :

"Projet de loi modifiant la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques et la loi du 27 juillet 1962 établissant le taux minimum de certaines pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public".

B. Pour les trois premiers articles du projet:

Article 1er.

Dans l'article 1er, alinéa 1er, de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, les mots : "en vertu d'une nomination à titre définitif ou d'une nomination y assimilée par ou en vertu de la loi" sont insérés après les mots : "Administration générale".

Article 2.-

Les articles 2, 3 et 4 de la même loi sont remplacés par les dispositions suivantes :

"Article 2. Peuvent être admises à la pension dans le régime qui leur est propre, quels que soient leur âge et la durée de leurs services, toutes les personnes dont la pension de retraite est à charge du Trésor public ou de la Caisse des ouvriers de l'Etat et qui sont reconnues hors d'état de continuer l'exercice de leurs fonctions , si elles sont titulaires d'une fonction principale en vertu d'une nomination à titre définitif ou d'une nomination y assimilée par ou en vertu de la loi.

"Article 3. Si ces personnes n'exercent que des fonctions accessoires, la pension pour cause d'inaptitude ne peut être octroyée qu'après dix ans de service au moins.

Cette durée est réduite à cinq ans lorsque l'inaptitude est la conséquence d'infirmités provenant de l'exercice des fonctions .

.../...

"Article 4. Le Roi définit la fonction principale et la fonction accessoire au sens de la présente loi".

Article 3.-

Dans l'article 4bis de la même loi, les mots : "des articles 1er, 3 et 4" sont remplacés par les mots : "des articles 1er et 3 ".

Si le Gouvernement se rallie à ces propositions, il conviendra, afin d'éviter toute difficulté d'application et en vue d'uniformiser la matière, de prévoir expressément l'abrogation des dispositions qui y sont contraires.

Devraient être abrogés :

1° dans l'article 23 de la loi générale du 21 juillet 1844, les mots : "pourvu qu'ils aient au moins dix années de service";

2° dans l'article 1bis, alinéa 3, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, modifié par la loi du 23 mars 1951, les mots : "après dix années de services quelconques admissibles pour le calcul de la pension de retraite ou après cinq années en qualité de membre de la Cour";

3° dans l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 30 juillet 1879 relative à l'enseignement supérieur de l'Etat, les mots : "après cinq années de service";

4° les articles 2, 3 et 4 de l'arrêté royal du 31 décembre 1884 réglant le mode de liquidation de la pension des professeurs et instituteurs communaux;

.../...

5° les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 18 mars 1903 relatif à la mise à la retraite des ouvriers civils militarisés;

6° l'article 2 de la loi du 25 mars 1937 relative à la pension des gouverneurs de province et des commissaires d'arrondissement;

7° l'article 22 de l'arrêté royal du 1er juillet 1937 portant les statuts de la Caisse des ouvriers de l'Etat;

8° dans l'article 52, alinéa 4, de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, les mots : "après cinq années de services quelconques admissibles";

9° dans l'article 392, alinéa 1er, du Code judiciaire, les mots : "après cinq années de service".

*

* *

L'article 1er du projet fixe le montant minimum des pensions accordées prématurément aux agents des services publics, à 4.800 francs plus la majoration indiciaire de 32,5 p.c. , soit 6.360 francs par mois ou 76.320 francs par an.

L'article 3 du projet permet au Roi de majorer ces montants, sans aucune limitation.

Cette disposition, par sa généralité, se heurte au prescrit de l'article 114 de la Constitution. Pour être réguliers, les pouvoirs attribués au Roi devraient

.../...

être limités et se borner à Lui permettre d'effectuer certaines adaptations à l'indice des prix, de décider des majorations jusqu'à un montant fixé par la loi elle-même et de réaliser des mises en concordance avec des dispositions analogues concernant d'autres bénéficiaires de pensions de retraite.

C'est dans ce sens que sont actuellement rédigées les autres dispositions de l'article 3bis de la loi du 27 juillet 1962, que le projet tend à modifier pour y insérer le texte critiqué.

*

* *

L'article 4 du projet fait référence à l'indice des prix de détail du Royaume. Cet indice n'est plus calculé depuis le 1er janvier 1968. Le texte devrait donc faire référence, pour l'avenir, au nouvel indice même s'il convient encore d'invoquer l'ancien indice pour s'aligner sur la même base que celle qui sert à l'indexation des traitements des agents des services publics.

Le défaut d'adaptation de la loi du 12 avril 1960 unifiant les divers régimes de liaison à l'indice des prix de détail, ne doit pas conduire à faire voter actuellement par le législateur un texte qui serait, à la lettre, inapplicable. Le passage de l'ancien au nouvel indice devrait être arrêté par le Roi et non, comme cela a été fait jusqu'ici, par un simple avis anonyme publié au Moniteur belge du 2 février 1968, reproduisant une suggestion du Conseil national du travail.

Le texte suivant est proposé pour l'article 4 du projet :

"Article 4.-

L'article 4 de la même loi est complété par les dispositions suivantes :

"Le montant mensuel minimum prévu à l'article 2bis est lié aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation du Royaume. Il est rattaché à l'indice 110 des prix de détail du Royaume et varie de la même manière que les pensions de retraite à charge du Trésor public.

Le Roi arrête le coefficient permettant le passage de l'ancien au nouvel indice en fonction du rapport des valeurs respectives de ces indices ... au 1er janvier 1968 (ou pendant le dernier trimestre de 1967)".

Ce texte pourra être abrogé lorsque la loi du 12 avril 1960 aura été mise à jour.

*
* *

L'article 6, § 1er, serait mieux rédigé ainsi qu'il suit :

"Sur demande des bénéficiaires, il est fait application des dispositions insérées par les articles 2, 4 et 5 dans la loi du 27 juillet 1962, aux pensions en cours à la date à laquelle la présente loi produit ses effets".

Dans le paragraphe 2, alinéa 1er, du même article, il conviendrait d'écrire, si la première observation du présent avis est admise :

" ... solliciter le bénéfice des dispositions insérées par l'article 2 dans la loi générale du 21 juillet 1844, à condition ... ".

De wet van 27 juli 1962 heeft aan ieder die een pensioen ten laste van de Staatskas geniet, en aan zijn rechthebbenden, een minimumpensioen gewaarborgd waarvan het bedrag ligt op het niveau van het pensioen, waarop een bediende of een arbeider uit de privé-sector aanspraak kan maken voor een volledige loopbaan.

Thans wordt dit voordeel alleen toegekend vanaf de leeftijd van 65 jaar voor mannen en 60 jaar voor vrouwen.

Het ontwerp wil nu ook aan de personeelsleden die voortijdig gepensioneerd zijn wegens definitieve lichamelijke ongeschiktheid, ongeacht hun leeftijd een minimumpensioen bezorgen.

Het heft bovendien de regel op die wil dat een bepaald aantal dienstjaren nodig zijn om een vervroegd pensioen mogelijk te maken.

Artikel 2 van het ontwerp, dat deze wijziging van de thans geldende regelen tot stand brengt, hoort niet thuis in de wet van 27 juli 1962, die slechts betrekking heeft op de minimumbedragen van de pensioenen. Het is een algemene bepaling, waarvan het redelijk zou zijn dat ze wordt ingepast in de algemene wet van 21 juli 1844.

Als dat gebeurt moeten de artikelen 3 en 4 van die wet worden omgewerkt, zodat hun werkingssfeer beperkt wordt tot de personeelsleden die een bijbetrekking uitoefenen.

*

* *

.../...

De nieuwe bepaling van artikel 2 van het ontwerp zal toepassing vinden op "in vast dan wel in daarmee gelijkgesteld verband benoemde personeelsleden".

Overeenkomstig artikel 114 van de Grondwet zouden de gelijkstellingen die gevolgen moeten hebben inzake pensioenen, uit de wet zelf moeten resulteren of, enige andere mogelijkheid, door de Regering vastgesteld worden krachtens een bijzondere machtiging van de wetgever.

Wil men voorts voorkomen dat de invoeging van de nieuwe tekst twijfel doet ontstaan over de toepassing van de overige bepalingen van de algemene wet van 21 juli 1844, dan dient de van oudsher door de administratieve rechtspraak bevestigde eis dat er benoeming in vast verband is, in artikel 1 van die wet te worden opgenomen.

De regel tenslotte, dat vervroegd pensioen alleen mogelijk is na een minimumdiensttijd, wordt door het ontwerp alleen afgeschaft voor titularissen van een hoofdbetrekking. De maatstaf waarmee in de sociale wetgeving de eis wordt bepaald dat men gewoonlijk en hoofdzakelijk tewerkgesteld moet zijn geweest, namelijk 4 uren daags gedurende 185 dagen per jaar (artikel 29 van het koninklijk besluit van 21 december 1967), is op het gebied van de overheidspensioenen niet bruikbaar.

Wat onder hoofdbetrekking moet worden verstaan, zou de wet zelf moeten bepalen; zo niet,dan zou aan de Koning bevoegdheid moeten worden verleend om het te doen.

Als conclusie van hetgeen voorafgaat stelt de Raad van State de volgende teksten voor :

.../...

A. Voor het opschrift :

"Ontwerp van wet tot wijziging van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en geestelijke pensioenen en van de wet van 27 juli 1962 tot vaststelling van het minimumbedrag van zekere rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Openbare Schatkist".

B. Voor de eerste drie artikelen van het ontwerp :

Artikel 1.-

In artikel 1, eerste lid, van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en geestelijke pensioenen worden de woorden "op grond van een vaste of een door of krachtens de wet daarmee gelijkgestelde benoeming" ingevoegd na de woorden "Rijksambtenaren die".

Artikel 2.-

De artikelen 2, 3 en 4 van dezelfde wet worden door de volgende bepalingen vervangen :

"Artikel 2. Ongeacht hun leeftijd en de duur van hun diensten kunnen in de voor hen geldende regeling gepensioneerd worden alle personen wier rustpensioen ten laste is van de Staatskas of de Rijkswerkliedenkas en die buiten staat zijn bevonden om hun ambt verder uit te oefenen, als zij op grond van een vaste of een door of krachtens de wet daarmee gelijkgestelde benoeming titularis zijn van een hoofdbetrekking.

.../...

Artikel 3. Als die personen alleen bijbetrekkingen uitoefenen, kan het pensioen wegens ongeschiktheid eerst na ten minste tien jaar dienst worden verleend.

Die duur wordt op vijf jaar teruggebracht als de ongeschiktheid het gevolg is van gebrekkigheid die te wijten is aan de uitoefening van het ambt.

Artikel 4. De Koning bepaalt, wat een hoofdbetrekking en een bijbetrekking in de zin van deze wet is".

Artikel 3.- In artikel 4bis van dezelfde wet worden de woorden "van de artikelen 1, 3 en 4" vervangen door de woorden "van de artikelen 1 en 3".

Treedt de Regering in deze voorstellen, dan ware uitdrukkelijk te voorzien in de opheffing van de daarmee strijdige bepalingen, zodat de eenheid bewaard blijft en moeilijkheden bij de toepassing worden voorkomen.

Op te heffen zijn dan :

1° in artikel 23 van de algemene wet van 21 juli 1844 de woorden "pourvu qu'ils aient au moins dix années de service";

.../...

2° in artikel 1bis, derde lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, gewijzigd bij de wet van 23 maart 1951, de woorden : "na tien jaar welkdanige dienst die bij het berekenen van het rustpensioen in aanmerking komt" en de woorden : "of na tien jaar in hoedanigheid van lid van het Rekenhof";

3° in artikel 3, eerste lid, van de wet van 30 juli 1879 betreffende het hoger onderwijs van de Staat, de woorden : "na vijf jaren dienst";

4° de artikelen 2, 3 en 4 van het koninklijk besluit van 31 december 1884 tot regeling van de wijze van vereffening van het pensioen van de gemeentelijke leraars en onderwijzers ;

5° de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 18 maart 1903 betreffende de inrustestelling van gemilitariseerde burgerwerklieden ;

6° artikel 2 van de wet van 25 maart 1937 betreffende het pensioen van de provinciegouverneurs en arrondissementscommissarissen ;

7° artikel 22 van het koninklijk besluit van 1 juli 1937 houdende de statuten van de Rijkswerkliedenkas ;

8° in artikel 52, vierde lid, van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State, de woorden :"na vijf jaar welkdanige pensioengerechtigde diensten";

9° in artikel 392, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, de woorden : "na vijf jaren dienst".

*
* *

.../...

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt het bedrag van de rustpensioenen die voortijdig worden toegekend aan het personeel van openbare diensten, op 4.800 frank plus de indexverhoging van 32,5 t.h., dit is 6.360 frank per maand of 76.320 frank per jaar.

Krachtens artikel 3 van het ontwerp kan de Koning die bedragen verhogen, zonder enige beperking.

Doordat deze bepaling zo algemeen is gesteld, komt zij in strijd met het voorschrift van artikel 114 van de Grondwet. Om regelmatig te zijn, zouden de aan de Koning verleende bevoegdheden beperkt moeten worden : ze zouden hem alleen mogen toestaan bepaalde aanpassingen aan het indexcijfer te verrichten, te beslissen tot verhogingen tot een door de wet zelf vastgesteld bedrag, en overeenstemming tot stand te brengen met soortgelijke bepalingen betreffende andere pensioengerechtigden.

In die zin zijn thans de overige bepalingen van artikel 3bis van de wet van 27 juli 1962 geredigeerd, welke het ontwerp bedoelt te wijzigen om er de betwiste tekst in op te nemen.

*
* *

Artikel 4 van het ontwerp verwijst naar het indexcijfer der kleinhandelsprijzen van het Rijk. Dat cijfer wordt sinds 1 januari 1968 niet meer berekend. De tekst zou dus voor de toekomst moeten verwijzen naar het nieuwe indexcijfer, ook al dient nog een beroep op het oude te worden gedaan om tot dezelfde grondslag te komen als die waarop de wedden van het overheidspersoneel aan het indexcijfer worden aangepast.

.../...

Dat de wet van 12 april 1960 tot eenmaking van de verschillende stelsels van koppeling aan het indexcijfer der kleinhandelsprijzen niet aangepast is, hoeft geen aanleiding te zijn om thans de wetgever een tekst te laten goedkeuren die letterlijk niet kan worden toegepast. De overgang van het oude naar het nieuwe indexcijfer zou moeten worden vastgesteld door de Koning en niet, zoals tot dusver is gedaan, door een gewoon naamloos bericht (Belgisch Staatsblad van 2 februari 1968), waarin een suggestie van de Nationale Arbeidsraad is overgenomen.

Voorgesteld wordt, artikel 4 van het ontwerp als volgt te lezen :

"Artikel 4.-

Artikel 4 van dezelfde wet wordt met de volgende bepalingen aangevuld :

"Het maandelijks minimumbedrag bedoeld in artikel 2bis is gekoppeld aan de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk. Het is gebonden aan het indexcijfer 110 der kleinhandelsprijzen van het Rijk en verandert op dezelfde wijze als de rustpensioenen ten laste van de Staatskas.

De Koning bepaalt de coëfficiënt voor overgang van het oude naar het nieuwe indexcijfer volgens de verhouding van de onderscheiden waarden van die indexcijfers ... op 1 januari 1968 (of gedurende het laatste kwartaal van 1967)".

Deze tekst kan opgeheven worden wanneer de wet van 12 april 1960 is bijgewerkt.

*
* *

.../...

Artikel 6, § 1, kan beter als volgt worden gelezen:

"Op aanvraag van de pensioengerechtigden worden de bij de artikelen 2, 4 en 5 in de wet van 27 juli 1962 ingevoegde bepalingen toegepast op de pensioenen die lopen op de dag met ingang waarvan deze wet uitwerking heeft".

In § 2, eerste lid, van hetzelfde artikel zou, als de eerste opmerking van dit advies wordt aangenomen, moeten worden gelezen :

"De bij artikel 2 in de algemene wet van 21 juli 1844 ingevoegde bepalingen worden op verzoek toegepast ...".

La chambre était composée de

Messieurs : G. VAN BUNNEN, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

J. MASQUELIN, conseillers d'Etat,
Madame : G. CISELET, staatsraden,
Mevrouw :

Messieurs : R. PIRSON, assesseurs de la
de Heren : section de législation,
F. RIGAUX, bijzitters van de
afdeling wetgeving,

M. JACQUEMIJN, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, substitut de l'auditeur général.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) M. JACQUEMIJN.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, substituut-auditeur-generaal.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. VAN BUNNEN.