

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 avril 2021

**PROPOSITION
DE LOI INTERPRÉTATIVE**

de l'article 34, § 1^{er}, de l'arrêté royal
du 21 décembre 1967 portant règlement
général du régime de pension de retraite et
de survie des travailleurs salariés

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 68.924/1 DU 30 MARS 2021**

Voir:

Doc 55 **1432/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi interprétative de M. Bertels et
Mme Kitir.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 april 2021

**VOORSTEL
VAN INTERPRETATIEVE WET**

van artikel 34, § 1, van het koninklijk besluit
van 21 december 1967 tot vaststelling
van het algemeen reglement betreffende het
rust- en overlevingspensioen voor werknemers

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 68.924/1 VAN 30 MAART 2021**

Zie:

Doc 55 **1432/ (2019/2020):**

001: Voorstel van interpretatieve wet van de heer Bertels en
mevrouw Kitir.

04393

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurd papier)

Le 26 février 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi interprétative "de l'article 34, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés" (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 1432/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 18 mars 2021. La chambre était composée de Marnix Van Damme, président de chambre, Chantal Bamps et Bert Thys, conseillers d'État, Michel Tison et Johan Put, assesseurs, et Wim Geurts, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne Carton, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mars 2021.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2.1. L'article 34, § 1^{er}, actuel, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 "portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés" détermine quelles périodes peuvent être assimilées à des périodes de travail, dans les conditions mentionnées à l'article 34, § 2, du même arrêté.

L'article 34, § 1^{er}, N, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 définit les modalités qui s'appliquent à l'assimilation de périodes d'interruption de carrière. Il y est notamment prévu qu'en cas d'interruption de carrière partielle située avant le 1^{er} janvier 2012, "les périodes visées [dans cette disposition] situées avant le 1^{er} janvier 2012 sont réparties sur plusieurs années civiles, au prorata de la durée de l'interruption de la carrière par rapport à une interruption de carrière complète" (article 34, § 1^{er}, N, alinéa 6, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967).

2.2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'interpréter l'article 34, § 1^{er}, N, de l'arrêté royal du 21 décembre

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité avec les normes supérieures.

Op 26 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van interpretatieve wet "van artikel 34, § 1, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers" (*Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 1432/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 18 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix Van Damme, kamervoorzitter, Chantal Bamps en Bert Thys, staatsraden, Michel Tison en Johan Put, assessoren, en Wim Geurts, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne Carton, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 maart 2021.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. Het huidige artikel 34, § 1, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 "tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers" bepaalt welke perioden kunnen worden gelijkgesteld met arbeidsperioden, onder de voorwaarden die zijn vermeld in artikel 34, § 2, van hetzelfde besluit.

Artikel 34, § 1, N, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 stelt de nadere regels vast die gelden voor de gelijkstelling van perioden van beroepsloopbaanonderbreking. Onder meer wordt erin voorzien dat in het geval van gedeeltelijke beroepsloopbaanonderbreking gelegen vóór 1 januari 2012, de in die bepaling "bedoelde perioden gelegen vóór 1 januari 2012 [worden] gespreid over verschillende kalenderjaren, en dit in verhouding tot de duur van de onderbreking van de loopbaan vergeleken met een volledige beroepsloopbaanonderbreking" (artikel 34, § 1, N, zesde lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967).

2.2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe artikel 34, § 1, N, van het koninklijk besluit van 21 december

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

1967, en ce sens que “toute interruption de carrière partielle située avant le 1^{er} janvier 2012 relève de l’application du *littera N*”.

EXAMEN DU TEXTE

3.1. Il ne fait aucun doute que le législateur fédéral est fondé à modifier l’arrêté royal du 21 décembre 1967. Cet arrêté royal ne règle en effet pas une matière réservée au pouvoir exécutif.

La proposition de loi soumise pour avis n’a cependant pas pour objet de modifier l’arrêté royal du 21 décembre 1967. Elle vise à donner une interprétation par voie d’autorité à une disposition réglementaire existante, qui n’a pas été adoptée par le législateur fédéral, mais par le pouvoir exécutif fédéral.

Ce procédé soulève toutefois une objection fondamentale.

3.2.1. Une loi interprétative est une loi qui interprète des dispositions d’une loi antérieure, parce qu’il y a des incertitudes quant à la portée exacte des dispositions à interpréter².

Une disposition législative est interprétative “quand elle confère à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu’elle pouvait raisonnablement recevoir”³.

3.2.2. Aux termes de l’article 84 de la Constitution, l’interprétation des lois par voie d’autorité n’appartient qu’à la loi.

Cette compétence, qui résulte pour l’essentiel de l’adage “*Ejus est legem interpretari, cujus est condere*” (il appartient à celui qui a créé la loi de l’interpréter), emporte que le législateur peut interpréter une loi ancienne de manière telle que celle-ci doit être réputée avoir eu, en tout temps et pour tous, le sens indiqué dans la loi interprétative, quitte, le cas échéant, à affecter, de la sorte, des situations juridiques acquises entre-temps, sans qu’il faille pour autant, conformément à l’article 7 du Code judiciaire, revenir sur des décisions juridictionnelles entre-temps passées en force de chose jugée. Par conséquent, une loi interprétative n’est pas à considérer comme une loi nouvelle proprement dite, dès lors qu’elle doit être réputée faire corps avec le texte interprété, et ce dès que ce dernier a été établi⁴.

3.2.3. Le constituant n’a confirmé le principe exprimé par l’adage précité qu’à l’égard des lois et décrets, respectivement

1967 aldus uit te leggen dat “een gedeeltelijke beroepsloopbaanonderbreking gelegen voor 1 januari 2012 onder de toepassing van *littera N* valt”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3.1. Het lijkt geen twijfel dat de federale wetgever het koninklijk besluit van 21 december 1967 vermag te wijzigen. Dat koninklijk besluit regelt immers niet een aan de uitvoerende macht voorbehouden aangelegenheid.

Het om advies voorgelegde wetsvoorstel beoogt echter niet het koninklijk besluit van 21 december 1967 te wijzigen. Het heeft tot doel een authentieke interpretatie te geven aan een bestaande reglementaire bepaling, die niet is aangenomen door de federale wetgever, maar door de federale uitvoerende macht.

Daaromtrent rijst evenwel een fundamenteel bezwaar.

3.2.1. Een interpretatieve wet is een wet waarin bepalingen van een vroegere wet worden uitgelegd, omdat er onduidelijkheid bestaat over de juiste draagwijdte van de uit te leggen bepalingen.²

Een wetsbepaling is interpretatief “wanneer zij aan een wetsbepaling de betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan haar heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen”.³

3.2.2. Luidens artikel 84 van de Grondwet kan alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten geven.

Deze bevoegdheid, die in essentie een toepassing is van het adagium *Ejus est legem interpretari, cujus est condere* (wie bevoegd is om de wet te maken, is bevoegd om ze te interpreteren), houdt in dat de wetgever een vroegere wet zo mag uitleggen dat deze geacht moet worden steeds en voor eenieder de betekenis, vermeld in de interpretatieve wet, te hebben gehad, in voorkomend geval aldus ingrijpend in inmiddels verworven rechtstoestanden, zonder dat dit evenwel, overeenkomstig artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek, ertoe kan leiden dat wordt teruggekomen op inmiddels in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen. Een interpretatieve wet valt dan ook niet als een eigenlijke nieuwe wet te beschouwen, aangezien ze moet worden geacht één geheel te vormen met de geïnterpreteerde tekst, en dit vanaf het ogenblik waarop deze laatste tot stand is gekomen.⁴

3.2.3. De grondwetgever heeft het beginsel dat wordt weergegeven door het voormelde adagium enkel bevestigd

² H. Coremans, M. Van Damme, J. Dujardin, B. Seutin et G. Vermeylen, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Bruges, die Keure, 2016, p. 81.

³ C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5.

⁴ Avis C.E. 23.600/1/V du 26 juillet 1994 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 1996 “interprétative de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l’évolution du bien-être général”, observation 2.

² H. Coremans, M. Van Damme, J. Dujardin, B. Seutin et G. Vermeylen, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 81.

³ GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5.

⁴ Adv.RvS 23.600/1/V van 26 juli 1994 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juni 1996 “tot interpretatie van de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn”, opmerking 2.

à l'article 84, précité, de la Constitution et à l'article 133 de celle-ci⁵.

Ces articles de la Constitution ne font état que d'une interprétation par voie d'autorité des lois et décrets.

On peut en déduire que, lorsqu'il s'avère, par exemple, qu'un arrêté royal est susceptible de diverses interprétations et que l'autorité entend imposer une interprétation déterminée, elle ne peut le faire qu'en prenant un nouvel arrêté royal qui – à moins que la rétroactivité soit admissible – ne vaudra que pour l'avenir. Cet arrêté royal aura alors la forme d'un arrêté modificatif, et non d'un arrêté interprétatif⁶.

Déjà dans l'avis 14.208/2 du 6 juillet 1981, le Conseil d'État, section de législation, a observé à cet égard que "le pouvoir d'interprétation trouve l'une de ses justifications dans le fait que l'auteur d'un texte est le mieux – et peut-être le seul – qualifié pour interpréter celui-ci"⁷. Dans le même avis (qui a admis en revanche la possibilité d'une interprétation par voie d'autorité par la loi d'arrêtés de pouvoirs spéciaux), le Conseil d'État a observé⁸:

"[...] Selon la plupart des auteurs et la jurisprudence dominante, lorsque le texte émane d'une autorité dont les actes sont soumis au contrôle de légalité du juge (Constitution, article 107), le recours à l'interprétation de cet acte par voie d'autorité est en principe exclu, car il apporterait une restriction au pouvoir du juge (voir notamment Pandectes Belges, V^o Interprétation des actes administratifs; Cass., 21 décembre 1850, Pas. 1851, I, 278; Cass., 28 janvier 1867, Pas. 1867, I, 211; Cass. 21 février 1870, Pas. 1870, I, 249; Cass., 3 mars 1977, et surtout les conclusions de M. l'Avocat général VELU, avec les références citées, Pas. 1977, I, 701)".

3.2.4. Il faut dès lors considérer, en tout cas lorsqu'il s'agit de dispositions réglementaires qui ne donnent pas exécution à une loi de pouvoirs spéciaux⁹, comme c'est le cas en

ten aanzien van wetten en decreten, respectievelijk in het reeds genoemde artikel 84 van de Grondwet en in artikel 133 van de Grondwet.⁵

In die artikelen van de Grondwet is er alleen sprake van een authentieke uitlegging van wetten en decreten.

Daaruit kan worden afgeleid dat wanneer blijkt dat bijvoorbeeld een koninklijk besluit voor uiteenlopende interpretatie vatbaar is en de overheid tot een bepaalde uitleg wil verplichten, dit slechts kan gebeuren bij een nieuw koninklijk besluit dat – tenzij de terugwerking toelaatbaar is – slechts voor de toekomst zal gelden. Dat koninklijk besluit zal alsdan naar de vorm een wijzigingsbesluit zijn, geen interpretatief besluit.⁶

De Raad van State, afdeling Wetgeving, stelde in dit verband reeds in advies 14.208/2 van 6 juli 1981 dat "de interpretatiebevoegdheid hierin gelegen [is] dat degene die de tekst gemaakt heeft de best en misschien zelfs de enig bekwame is om hem ook uit te leggen"⁷. De Raad stelde in hetzelfde advies (waarin de mogelijkheid tot authentieke interpretatie bij wet van bijzonderemachtenbesluiten wel werd aanvaard):⁸

"[...] In de rechtsliteratuur en in de rechtspraak overheerst de stelling dat, als de tekst uitgaat van een overheid wier handelingen onderworpen zijn aan 's rechters wettigheidstoetsing (Grondwet, artikel 107), een beroep op authentieke uitlegging van die handeling in beginsel uitgesloten is, want dit zou een beperking leggen op de bevoegdheid van de rechter (men zie onder meer Pandectes Belges, V^o, Interprétation des actes administratifs; Cass. 21 december 1850, Pas. 1851, I, 278; -Cass. 28 januari 1867, Pas. 1867, I, 211; -Cass. 21 februari 1870, Pas. 1870, I, 249; -Cass. 3 maart 1977, en vooral de conclusies van advocaat-generaal Velu, met de aangehaalde verwijzingen, Pas. 1977, I, 701)".

3.2.4. Er moet derhalve worden aangenomen dat, alleszins wanneer het gaat om reglementaire bepalingen die geen uitvoering geven aan een bijzonderemachtenwet,⁹ zoals *in casu*

⁵ J. Velaers, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, tome II, Bruges, die Keure, 2019, p. 366.

⁶ H. Coremans, M. Van Damme, J. Dujardin, B. Seutin en G. Vermeylen, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Bruges, die Keure, 2016, p. 83.

⁷ Avis C.E. 14.208/2 du 6 juillet 1981 sur un avant-projet devenu la loi du 16 mars 1982 "interprétative des articles 1^{er} et 4 de l'arrêté royal n° 175 du 13 juin 1935 portant création d'un Institut de Réescompte et de Garantie", observation II.

⁸ Note 1 à la page 16 de l'avis C.E. 14.208/2. La référence qui y est faite à l'article 107 (ancien) de la Constitution concerne son article 159 actuel.

⁹ Voir également J. Velaers, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, tome II, Bruges, die Keure, 2019, p. 366, qui expose que, dans le contexte de la possibilité d'une interprétation par voie d'autorité, la distinction opérée par la section de législation entre des arrêtés qui donnent exécution ou non à des lois de pouvoirs spéciaux est justifiée, parce qu'il s'agit d'arrêtés qui, après confirmation, ont force de loi, peuvent compléter, modifier et abroger des lois et qui, après l'expiration du délai d'application des pouvoirs spéciaux ne peuvent plus être modifiés que par une loi.

⁵ J. Velaers, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Brugge, die Keure, 2019, 366.

⁶ H. Coremans, M. Van Damme, J. Dujardin, B. Seutin en G. Vermeylen, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 83.

⁷ Adv.RvS 14.208/2 van 6 juli 1981 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 16 maart 1982 "tot interpretatie van de artikelen 1 en 4 van het koninklijk besluit n° 175 van 13 juni 1935 houdende oprichting van een herdiscontering- en waarborginstituut", opmerking II.

⁸ Voetnoot 1 op p. 16 van adv.RvS 14.208/2. De verwijzing daarin naar het (oude) artikel 107 van de Grondwet betreft het huidige artikel 159 van de Grondwet.

⁹ Zie ook J. Velaers, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, Deel II, Brugge, die Keure, 2019, 366, die stelt dat het in de context van de mogelijkheid tot authentieke uitlegging door de afdeling Wetgeving gemaakte onderscheid tussen besluiten die wel en niet uitvoering geven aan bijzonderemachtenwetten verantwoord is, omdat het gaat om besluiten die na bekrachtiging kracht van wet hebben, ze wetten kunnen aanvullen, wijzigen en opheffen en ze, na het verstrijken van de termijn waarvoor de bijzondere machten gelden, nog slechts bij wet kunnen worden gewijzigd.

l'espèce, que le législateur n'est pas compétent pour donner une interprétation par voie d'autorité aux arrêts pris par le Roi.

3.3. Il résulte de ce qui précède que la proposition de loi interprétative soumise pour avis ne peut pas se concrétiser.

L'objectif poursuivi par la proposition de loi ne peut être atteint que par l'élaboration d'une disposition portant modification – et non interprétation – de l'arrêté royal du 21 décembre 1967, qui rétroagit dans le temps. L'appréciation du caractère admissible de cette rétroactivité devra être effectuée conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui s'applique aux dispositions législatives ordinaires, non interprétatives¹⁰.

Le greffier,

Wim GEURTS

Le président,

Marnix VAN DAMME

het geval is, de wetgever niet bevoegd is om een authentieke interpretatie te geven aan door de Koning genomen besluiten.

3.3. Uit wat voorafgaat volgt dat het om advies voorgelegde voorstel van interpretatieve wet geen doorgang kan vinden.

Het doel dat met het wetsvoorstel wordt nagestreefd, kan slechts worden bereikt door het aannemen van een bepaling tot wijziging – en niet tot uitlegging – van het koninklijk besluit van 21 december 1967, die terugwerkt in de tijd. De beoordeling van het toelaatbare karakter van die retroactiviteit zal dan moeten gebeuren overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die van toepassing is op gewone, niet-interpretatieve wetsbepalingen.¹⁰

De griffier,

Wim GEURTS

De voorzitter,

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Voir notamment: C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2. Voir également C.E., 4 décembre 2020, n° 249 150.

¹⁰ Zie onder meer: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2. Zie ook RvS 4 december 2020, nr. 249 150.