

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

4 septembre 2013

PROPOSITION DE LOI

**réformant la pension des membres de
la députation permanente d'une province, du
Collège provincial ou de la députation
du Conseil**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 54.009/V DU 4 SEPTEMBRE 2013**

Documents précédents:

Doc 53 **2942/ (2012/2013):**

001: Proposition de loi de M. De Clercq, Mme Kitir et M. Vercamer.

002: Addendum.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

4 september 2013

WETSVOORSTEL

**tot hervorming van het pensioenstelsel voor
de leden van de bestendige deputatie van een
provincie, van het provinciecollege of van de
deputatie van een provincieraad**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 54.009/V VAN 4 SEPTEMBER 2013**

Voorgaande documenten:

Doc 53 **2942/ (2012/2013):**

001: Wetsvoorstel van de heer De Clercq, mevrouw Kitir en de heer
Vercamer.

002: Addendum.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
LDD	:	Lijst Dedecker
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie
INDEP-ONAFH	:	Indépendant-Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
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 (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

Le 6 août 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'réformant la pension des membres de la députation permanente d'une province, du Collège provincial ou de la députation du Conseil' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2942/1)

La proposition a été examinée par la deuxième des vacations le 4 septembre 2013. La chambre était composée de Pierre Liénardy, président de chambre, Luc Cambier et Bernard Blero, conseillers d'État, Sébastien Van Drooghenbroeck, assesseur, 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 Pierre Liénardy.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 septembre 2013.

*

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 de la proposition 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, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. Suivant l'article 98, paragraphe 1, alinéa 2, du Règlement de la Chambre des représentants,

"Dans le cas d'une proposition de loi ou d'un amendement déposé par un ou plusieurs membres de la Chambre, le président, après avoir consulté l'auteur ou les auteurs de la proposition ou de l'amendement, peut indiquer dans la demande d'avis le nom du membre, du délégué ou du fonctionnaire invité à apporter à la section de législation les explications utiles".

Le Président de la Chambre des représentants n'a en l'occurrence pas fait usage de cette faculté, de sorte que l'avis ci-après doit s'en tenir aux seuls éléments de droit dont la section de législation peut avoir connaissance.

2. Conformément à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont notamment compétentes, en ce qui concerne les pouvoirs

Op 6 augustus 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetvoorstel 'tot hervorming van het pensioenstelsel voor de leden van de bestendige deputatie van een provincie, van het provinciecollege of van de deputatie van een provincieraad' (*Parl.St.* Kamer, 2012-2013nr. 53-2942/1).

Het voorstel is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 4 september 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre Liénardy, kamervoorzitter, Luc Cambier en Bernard Blero, staatsraden, Sébastien Van Drooghenbroeck, assessor, 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 Pierre Liénardy.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 september 2013.

*

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Overeenkomstig artikel 98, § 1, tweede lid, van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers,

"[kan de voorzitter, z]o een of meer leden van de Kamer een wetsvoorstel of een amendement hebben ingediend, (...) in het verzoek om een advies en na raadpleging van de indiener(s) van het ontwerp of het amendement, de naam opgeven van het lid, de gemachtigde of de ambtenaar die de afdeling Wetgeving de nodige uitleg zal verstrekken".

De voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft in dit geval van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt, zodat dit advies zich moet beperken tot de juridische gegevens waarvan de afdeling Wetgeving kennis kan krijgen.

2. Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', zijn de gewesten onder andere bevoegd voor, wat de onder-

subordonnés, pour “la composition, l’organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, à l’exception [...] des régimes de pension du personnel et des mandataires”.

Le législateur fédéral demeure de ce fait compétent pour adopter la proposition examinée.

3. Le régime de pension des mandataires visés dans cette proposition fait l’objet de l’article 105, § 5, de la loi provinciale, suivant lequel

“Les anciens membres de la députation permanente ou leurs ayants droit reçoivent une pension dont le conseil provincial fixe les conditions et modalités d’attribution”.

Si, comme l’affirment les développements de la proposition, “le système de pension des députés permanents provinciaux est calculé sur celui des parlementaires”, c’est donc que chaque conseil provincial aurait choisi d’aligner le régime de pension des anciens membres de sa députation permanente sur celui des parlementaires.

4. Les “pensions de retraite ou de survie accordées aux députés permanents” sont parmi celles visées à l’article 38, 3°, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, de sorte que c’est à juste titre que l’article 88/1 proposé se présente comme une dérogation au premier alinéa de l’article 88, à la suite duquel il serait inséré dans la loi du 28 décembre 2011 ‘portant des dispositions diverses’, puisque cet alinéa dispose comme suit:

“Nonobstant toute autre disposition légale, réglementaire ou contractuelle, les conditions d’âge et de durée de services visées à l’article 46, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d’harmonisation dans les régimes de pensions s’appliquent, à toute personne dont la pension est visée à l’article 38 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires ou à l’article 80 de la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public”.

À l’inverse, cette disposition ne s’applique pas aux membres de la Chambre des représentants ni aux sénateurs depuis que l’article 2¹, 4, a), de la loi du 30 décembre 1982 ‘contenant le budget des Dotations de l’année budgétaire 1982’ a supprimé les mots “aux Sénateurs, aux Membres de la Chambre des Représentants” dans l’article 38, 3°, de la loi du 5 août 1978.

La situation des anciens membres d’une députation permanente diffère dès lors fondamentalement, au regard de l’article 88, alinéa 1^{er}, précité, de celle des anciens membres de la Chambre des représentants ou du Sénat, dans la mesure

¹ Cet article prévoit notamment que “[l]a réglementation relative aux pensions des membres des Chambres législatives et de leurs ayants droit est de la compétence exclusive de chacune de ces Chambres”, qui peuvent la déléguer aux caisses de retraite ou de pension instituées par elles – voir également l’article 66, alinéa 4, de la Constitution.

geschikte besturen betreft, “de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, met uitzondering van (...) de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen”.

De federale wetgever blijft daardoor bevoegd om het voorliggende voorstel aan te nemen.

3. De pensioenregeling van de in dit ontwerp bedoelde ambtsdragers wordt bepaald in artikel 105, § 5, van de provinciewet naar luid waarvan:

“[d]e gewezen leden van de bestendige deputatie of hun rechtverkrijgenden een pensioen [ontvangen], waarvan de provincieraad de voorwaarden en de wijze van toekenning vaststelt”.

Wanneer, zoals in de toelichting bij het voorstel wordt gesteld, “het pensioenstelsel van de provinciaal gedeputeerden is gebaseerd op dat van de parlementsleden”, wil dat zeggen dat elke provincieraad ervoor gekozen heeft de pensioenregeling van de gewezen leden van zijn bestendige deputatie af te stemmen op dit van de parlementsleden.

4. De “rust- of overlevingspensioenen toegekend aan de leden van de bestendige deputatie” vallen onder de pensioenen bedoeld in artikel 38, 3°, van de wet van 5 augustus 1978 ‘houdende economische en budgettaire hervormingen’, zodat het voorgestelde artikel 88/1 zich terecht aandient als een afwijking van het eerste lid van artikel 88, na welk artikel het ingevoegd zou worden in de wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen’, aangezien dit lid als volgt luidt:

“Niettegenstaande elke andere wettelijke, reglementaire of contractuele bepaling zijn de voorwaarden inzake leeftijd en duur van de diensten vermeld in artikel 46, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen toepasselijk op elke persoon wiens pensioen bedoeld wordt in artikel 38 van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen of artikel 80 van de wet van 3 februari 2003 houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de pensioenen van de openbare sector”.

Deze bepaling is daarentegen niet van toepassing op de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de senatoren sedert artikel 2¹, 4, a), van de wet van 30 december 1982 ‘houdende de begroting der Dotatiën voor het begrotingsjaar 1982’ de woorden “aan de senatoren, aan de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers” in artikel 38, 3°, van de wet van 5 augustus 1978 geschrapt heeft.

In het licht van het voormelde artikel 88, eerste lid, verschilt de situatie van de gewezen leden van een bestendige deputatie dus wezenlijk van de situatie van de gewezen leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers of de Senaat, in

¹ Dit artikel bepaalt onder andere dat “[d]e regeling van de pensioenen voor de leden van de Wetgevende Kamers en hun rechtverkrijgenden [behoort] tot de uitsluitende bevoegdheid van iedere kamer” die deze bevoegdheid kan overdragen aan de door haar ingestelde lijfrente- of pensioenkas – zie ook artikel 66, vierde lid, van de Grondwet.

où cette disposition rend applicables les conditions d'âge et de durée de services visées à l'article 46, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 15 mai 1984 'portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions' aux premiers et non aux seconds.

C'est en ayant égard à cette différence de situation qu'il y a lieu d'examiner l'opportunité d'introduire, comme tend à le faire l'article 88/1 proposé, une dérogation aux conditions prévues par l'article 88, alinéa 1^{er}, précité, en vue de rapprocher sur ces points le régime de pension des premiers de celui des seconds.

La réforme des pensions du secteur public résultant de la loi du 28 décembre 2011 a en effet été conçue notamment dans l'intention d'harmoniser dans la plus large mesure les divers régimes particuliers de pension du secteur public, et c'est précisément en vue de réaliser cette uniformisation que cette loi fait référence à l'article 38 de celle du 5 août 1978, afin de viser le champ d'application le plus large dans la législation sur les pensions du secteur public.

Puisque l'introduction du régime dérogatoire proposé irait à l'encontre de cette volonté d'égalisation initialement manifestée par le législateur, il conviendrait de justifier spécialement, au regard du principe d'égalité dans la préservation d'avantages auxquels l'accès est supprimé par voie de modification législative, la nécessité d'en revenir, pour la catégorie de personnes visée par la proposition, à un régime particulier plus favorable que celui qui résulte du mécanisme consacré par l'article 88, alinéa 1^{er}, précité.

Le greffier,

Anne-Catherine
VAN GEERSDAELE

Le président,

Pierre LIÉNARDY

zoverre deze bepaling de voorwaarden inzake leeftijd en duur van de diensten, waarvan sprake in artikel 46, § 1, eerste lid, 1^o, van de wet van 15 mei 1984 'houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen', wel van toepassing maakt op de eerste groep, maar niet op de tweede groep.

Gelet op dat situatieverschil moet de mogelijkheid onderzocht worden om, zoals het de bedoeling van het voorgestelde artikel 88/1 is, een afwijking in te voeren van de voorwaarden die vastgelegd zijn in het voormelde artikel 88, eerste lid, teneinde de pensioenregeling van de eerste groep en van de tweede groep op deze punten dichter bij elkaar te brengen.

De hervorming van de overheidspensioenen, die voortvloeit uit de wet van 28 december 2011, werd immers inzonderheid ontworpen om de diverse bijzondere overheidspensioenregelingen zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen, en het is uitgerekend om deze overeenstemming te bereiken dat deze wet verwijst naar artikel 38 van de wet van 5 augustus 1978, teneinde in de wetgeving op de overheidspensioenen de ruimst mogelijke toepassingsfeer te bereiken.

Aangezien de invoering van de voorgestelde afwijkende regeling indruist tegen dit streven naar gelijkschakeling dat de wetgever aanvankelijk te kennen gegeven heeft, moet, in het licht van het principe van de gelijkheid bij de instandhouding van voordelen waarop de aanspraak vervalt in geval van een wetswijziging, in het bijzonder de noodzaak gerechtvaardigd worden om, voor de in het voorstel beoogde groep personen, terug te keren naar een bijzondere regeling die gunstiger is dan de regeling die voortvloeit uit het mechanisme dat vastgelegd is in het voormelde artikel 88, eerste lid.

De griffier,

Anne-Catherine
VAN GEERSDAELE

De voorzitter,

Pierre LIÉNARDY