



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.612/4
du 26 janvier 2022

advies 70.612/4
van 26 januari 2022

sur

over

un avant-projet de loi 'modifiant le chapitre 3 du titre 2 de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et portant diverses dispositions modificatives'

een voorontwerp van wet 'met betrekking tot wijziging van hoofdstuk 3 van titel 2 van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen'

Le 2 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté et de Beliris à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant le chapitre 3 du titre 2 de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale, modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et portant diverses dispositions modificatives'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 janvier 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 janvier 2022.

*

Op 2 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, belast met Personen met een handicap, Armoedebestrijding en Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'met betrekking tot wijziging van hoofdstuk 3 van titel 2 van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 26 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 januari 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

Dans la version française de l'article 5, § 5, alinéa 1^{er}, 3^{ème} phrase, en projet, de la loi du 24 octobre 2011, les mots « et locales » seront ajoutés après les mots « des administrations provinciales ».

Article 3

1.1. L'article 7, § 4, en projet, de la loi du 24 octobre 2011 'assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du Fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et portant diverses dispositions modificatives' a pour effet que les administrations qui s'affilient au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales (FPS) après le 1^{er} janvier 2023 – et ne sont dès lors effectivement affiliées qu'à partir du 1^{er} janvier 2024 – ne pourront bénéficier de la solidarité du FPS avant plusieurs années.

Invité à justifier la mesure au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, le délégué de la Ministre a indiqué :

« Les nouvelles règles d'affiliation reprises à l'article 7, § 4 (en projet) avec application du taux de cotisation réduit constituent en effet un incitant à s'affilier le plus rapidement possible au Fonds de pension solidarisé ou en tous cas à s'y affilier avant le 1^{er} janvier 2024.

L'objectif de cette modification est de sanctionner les affiliations tardives qui interviendront après 2023, ce qui revient à traiter différemment (= de manière moins favorable) les administrations qui ont tardé/tarderont à s'affilier.

Cette mesure peut être justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution par la circonstance que l'affiliation au Fonds de pension solidarisé et notamment la date de cette affiliation reposent sur une décision autonome (= choix libre) de chaque administration locale. En effet, l'administration peut encore éviter les effets défavorables de l'affiliation tardive par une affiliation au Fonds de pension solidarisé à partir du 1^{er} janvier 2023 ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Invité, en particulier, à justifier l'indication figurant dans l'exposé des motifs selon laquelle « on suppose une réduction de 2 % par année de retard dans l'affiliation au Fonds » et à préciser sur la base de quels éléments objectifs ces 2 % reposent, le délégué de la Ministre a ajouté :

« Le SFP a réalisé des simulations – en appliquant les nouvelles règles d'affiliation reprises à l'article 7, § 4 (en projet) – sur base de quelques cas récents et fictifs d'affiliation au Fonds de pension solidarisé.

Ces simulations ont démontré que l'application d'une réduction de plus de 2 % par année de retard dans l'affiliation au Fonds aurait un impact négatif trop important pour les administrations qui voudraient encore s'affilier au Fonds ».

1.2. Invité également à justifier la délégation prévue à l'article 7, § 4, alinéa 2, en projet, de la loi du 24 octobre 2011, le délégué de la Ministre a indiqué :

« La question de savoir si la détermination du pourcentage du taux de cotisation utilisé par le FPS pour les 'nouveaux affiliés' constitue une mesure de détail ou d'exécution qui peut être adoptée par le Roi, a aussi été posée par l'Inspecteur des Finances. Nous nous référons au (projet de) réponse qui a été transmis à ce moment-là :

'De bepaling van het percentage (= deel van de basispensioenbijdragevoet toepasselijk in het jaar van aansluiting) dat als basis zal dienen voor de overname van de lopende pensioenen in het kader van een vrijwillige aansluiting bij het Gesolidariseerd pensioenfonds is geen aangelegenheid die door de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden zodat er geen principieel verbod geldt op delegatie door de wetgever aan de Koning.

De belangrijkheid van deze bepaling lijkt niet verschillend te zijn van deze van de (jaarlijkse) beslissing tot vaststelling van de basispensioenbijdragevoet binnen het Gesolidariseerd pensioenfonds en van de (jaarlijkse) beslissing tot vaststelling van het deel van deze bijdragevoet dat door het reservefonds ex-Pool 1 wordt gedragen. Deze beide laatste beslissingen worden eveneens genomen bij een koninklijk besluit in toepassing van artikel 16 van de wet van 24 oktober 2011.

In het verlengde hiervan kan worden verantwoord dat het percentage tot vaststelling van de over te nemen pensioenen eveneens bij koninklijk besluit wordt vastgelegd' ».

1.3. Ces éléments de réponse gagneraient à figurer dans le commentaire de l'article.

2. Dans la phrase liminaire, il y a lieu d'indiquer que l'article 7 de la loi du 24 octobre 2011 a été modifié par la loi du 12 mai 2014 et la loi du 18 mars 2016.

Article 4

Il y a lieu d'écrire « La présente loi produit ses effets au 1^{er} janvier 2022 ».

*

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 5, § 5, eerste lid, derde zin, van de wet van 24 oktober 2011 moeten de woorden “et locales” toegevoegd worden na de woorden “des administrations provinciales”.

Artikel 3

1.1. Het ontworpen artikel 7, § 4, van de wet van 24 oktober 2011 ‘tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen’ heeft tot gevolg dat de besturen die na 1 januari 2023 toetreden tot het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen (GPF) – en bijgevolg maar vanaf 1 januari 2024 daadwerkelijk aangesloten zijn – pas over verscheidene jaren de solidariteit van het GPF zullen kunnen genieten.

Op de vraag om de maatregel in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te rechtvaardigen heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Les nouvelles règles d’affiliation reprises à l’article 7, § 4 (en projet) avec application du taux de cotisation réduit constituent en effet un incitant à s’affilier le plus rapidement possible au Fonds de pension solidarisé ou en tous cas à s’y affilier avant le 1^{er} janvier 2024.

L’objectif de cette modification est de sanctionner les affiliations tardives qui interviendront après 2023, ce qui revient à traiter différemment (= de manière moins favorable) les administrations qui ont tardé/tarderont à s’affilier.

Cette mesure peut être justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution par la circonstance que l’affiliation au Fonds de pension solidarisé et notamment la date de cette affiliation reposent sur une décision autonome (= choix libre) de chaque administration

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

locale. En effet, l'administration peut encore éviter les effets défavorables de l'affiliation tardive par une affiliation au Fonds de pension solidarisé à partir du 1^{er} janvier 2023."

Toen hij meer bepaald gevraagd werd om te rechtvaardigen waarom in de memorie van toelichting vermeld wordt dat "wordt uitgegaan van een vermindering van 2 % per jaar vertraging in de aansluiting bij het fonds" en om te preciseren op welke objectieve elementen die 2 % gebaseerd is, heeft de gemachtigde van de minister het volgende toegevoegd:

"Le SFP a réalisé des simulations – en appliquant les nouvelles règles d'affiliation reprises à l'article 7, § 4 (en projet) – sur base de quelques cas récents et fictifs d'affiliation au Fonds de pension solidarisé.

Ces simulations ont démontré que l'application d'une réduction de plus de 2 % par année de retard dans l'affiliation au Fonds aurait un impact négatif trop important pour les administrations qui voudraient encore s'affilier au Fonds."

1.2. Toen hij tevens gevraagd werd om de delegatie te verantwoorden waarin het ontworpen artikel 7, § 4, tweede lid, van de wet van 24 oktober 2011 voorziet, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

"La question de savoir si la détermination du pourcentage du taux de cotisation utilisé par le FPS pour les 'nouveaux affiliés' constitue une mesure de détail ou d'exécution qui peut être adoptée par le Roi, a aussi été posée par l'Inspecteur des Finances. Nous nous référons au (projet de) réponse qui a été transmis à ce moment-là:

'De bepaling van het percentage (= deel van de basispensioenbijdragevoet toepasselijk in het jaar van aansluiting) dat als basis zal dienen voor de overname van de lopende pensioenen in het kader van een vrijwillige aansluiting bij het Gesolidariseerd pensioenfonds is geen aangelegenheid die door de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden zodat er geen principieel verbod geldt op delegatie door de wetgever aan de Koning.

De belangrijkheid van deze bepaling lijkt niet verschillend te zijn van deze van de (jaarlijkse) beslissing tot vaststelling van de basispensioenbijdragevoet binnen het Gesolidariseerd pensioenfonds en van de (jaarlijkse) beslissing tot vaststelling van het deel van deze bijdragevoet dat door het reservefonds ex-Pool 1 wordt gedragen. Deze beide laatste beslissingen worden eveneens genomen bij een koninklijk besluit in toepassing van artikel 16 van de wet van 24 oktober 2011.

In het verlengde hiervan kan worden verantwoord dat het percentage tot vaststelling van de over te nemen pensioenen eveneens bij koninklijk besluit wordt vastgelegd'."

1.3. Het verdient aanbeveling dat antwoord op te nemen in de bespreking van het artikel.

2. In de inleidende zin dient vermeld te worden dat artikel 7 van de wet van 24 oktober 2011 gewijzigd is bij de wet van 12 mei 2014 en bij de wet van 18 maart 2016.

Artikel 4

Men schrijve: “Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET