



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.674/4
du 5 juillet 2023

advies 73.674/4
van 5 juli 2023

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
5 août 1978 de réformes
économiques et budgétaires en
ce qui concerne le plafond
de pension’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van
5 augustus 1978 houdende
economische en budgettaire
hervormingen wat het
pensioenplafond betreft’

Le 23 mai 2023, 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 'modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires en ce qui concerne le plafond de pension', déposée par MM. Wim VAN DER DONCKT et Peter DE ROOVER (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3361/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 5 juillet 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 juillet 2023.

*

Op 23 mei 2023 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 wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen wat het pensioenplafond betreft', ingediend door de Heren Wim VAN DER DONCKT en Peter DE ROOVER (*Parl.St.*, Kamer, 2022-2023, nr. 55-3361/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 5 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juli 2023.

*

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 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.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

Le premier objet de la proposition à l'examen est, en son article 2, de compléter l'article 38 de la loi du 5 aout 1978 'de réformes économiques et budgétaires' de manière à élargir le champ d'application de la section 1^{ère} du chapitre II du titre V de cette loi, relative aux montants maxima et règles de cumuls en matière de pensions du secteur public :

« aux pensions de retraite et de survie accordées aux membres du Parlement fédéral, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement wallon, aux présidents des parlements respectifs, ainsi qu'aux ministres et secrétaires d'État des divers gouvernements fédéral et régionaux ».

L'objectif de cette modification est double :

– Établir expressément, par voie législative, que les pensions de retraite et de survie accordées aux parlementaires, ministres et secrétaires d'État visés constituent des pensions à charge du Trésor public ;

– Soumettre ces mêmes personnes à la loi du 29 décembre 2010 'portant dispositions diverses (I)', laquelle contient les règles relatives à la tenue d'une banque des données de carrière électroniques et un dossier électronique de pension pour le personnel du secteur public, ce qui implique l'obligation de déclarer au SPF Pensions les données de carrière et de rémunération nécessaires à l'établissement et au suivi des droits de pension dans le régime de pension du secteur public.

Par ailleurs, les articles 39 et 40 de la loi du 5 aout 1978 prévoient des plafonds de pension du secteur public (communément appelés les plafonds « Wijninckx »), soit, d'une part, la limitation du montant des pensions visées à l'article 38 aux « 3/4 du traitement qui sert de base à leur liquidation » (article 39, alinéa 1^{er}) et, d'autre part, la limitation de ces pensions ou du cumul de ces pensions à un montant maximal de 46.882,74 euros par an indexé (articles 39, alinéa 2 et 40), soit, à ce jour et selon les développements de la proposition, un montant de 93.760,79 euros bruts par an.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

La proposition à l'examen a pour deuxième objet, en ses articles 3 et 4, d'abroger deux dispositions présentées comme étant deux exceptions à ces plafonds de pensions, soit :

– l'article 41, § 1^{er}, de la loi du 5 aout 1978, lequel prévoit :

« Pour l'application des plafonds prévus aux articles 39 et 40, les avantages complémentaires destinés à compléter une pension légale, abstraction faite le cas échéant du capital ou de la rente visés au § 2, sont préalablement diminués à concurrence de 20 p.c. du montant défini à l'article 39, alinéa 2 » ;

– l'article 46bis de la même loi, dont le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, énonce :

« Lorsque du chef de l'exercice d'une mission ou d'un mandat, une personne soumise à un des régimes de pension visés à l'article 38 bénéficie d'une pension de retraite ou d'une pension d'invalidité ou perçoit un capital tenant lieu d'une telle pension à charge d'un État étranger, d'une personne de droit public étranger ou d'une institution internationale, les périodes de mission ou de mandat auxquelles se rapporte l'avantage précité ne peuvent, nonobstant toute autre disposition légale, statutaire ou contractuelle, être prises en considération pour l'établissement du montant d'une pension de retraite visée à l'article 38 ».

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Article 2

1.1. Comme précisé ci-avant, l'article 2 tend à modifier l'article 38 de la loi du 5 aout 1978 de manière à élargir le champ d'application de la section 1^{ère} du chapitre II du titre V de cette loi, relative aux montants maxima et règles de cumuls en matière de pensions du secteur public, notamment aux pensions de retraite et de survie accordées aux membres du Parlement fédéral, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement wallon ainsi qu'aux présidents des parlements respectifs ¹.

Ce faisant, la disposition à l'examen aurait pour effet de régler la matière des pensions accordées à ces membres par la voie d'un texte de loi.

Cette manière de procéder se heurte toutefois aux articles 60 et 66, alinéa 4, de la Constitution, aux termes desquels, respectivement,

« [c]haque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions »

¹ Ceci sans que les développements de la proposition ne contiennent d'éléments de nature à justifier que la disposition envisagée ne vise pas des pensions de membres d'autres assemblées parlementaires d'entités fédérées, comme par exemple le Parlement de la Communauté française ou de la Communauté germanophone. L'un des auteurs de la proposition a cependant affirmé que cette disposition vise également la pension des membres du Sénat.

et

« La Chambre détermine le montant des retenues qui peuvent être faites sur l'indemnité à titre de contribution aux caisses de retraite ou de pension qu'elle juge à propos d'instituer ».

Sur la question de l'autonomie parlementaire qui résulte de ces dispositions la section de législation a, dans l'avis n° 68.980/2 donné le 26 avril 2021 sur une proposition de loi « relative à la suppression de l'indemnité parlementaire de sortie et concernant le statut des membres de la Chambre des représentants »², rappelé dans les termes suivants la portée et les effets de l'article 60 de la Constitution et de son pendant pour les communautés et les régions, à savoir l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' :

« Dans un avis n° 58.324/2 donné le 16 novembre 2015 sur un projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable', la section de législation a rappelé dans les termes suivants la portée et les effets de l'article 60 de la Constitution et de son pendant pour les communautés et les régions, l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' :

'2. L'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose :

'Chaque Parlement arrête son règlement d'ordre intérieur, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques'.

Cette disposition a notamment pour objet d'énoncer, pour les parlements de communauté ou de région, une règle équivalente à celle prévue pour les Chambres fédérales, par l'article 60 de la Constitution, en vertu duquel :

'Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions'.

3. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, la disposition constitutionnelle précitée vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée fédérale non seulement vis-à-vis de l'autre, mais également à l'égard du pouvoir exécutif³.

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi ou au décret d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les assemblées législatives exercent leurs attributions ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée⁴.

² Avis n° 68.980/2 donné le 26 avril 2021 sur une proposition de loi « relative à la suppression de l'indemnité parlementaire de sortie et concernant le statut des membres de la Chambre des représentants », *Doc.parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0456/001, pp. 3-9.

³ *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297.

⁴ *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Voir notamment : l'avis 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 'organique du contrôle des services de police et de renseignements' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 162/2-1988) ; l'avis 25.413/2 donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements' (*Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 390/2) ; l'avis 26.054/4 donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du

4. Dans certaines hypothèses, il a cependant été admis que la loi intervienne – et même doive intervenir – dans un domaine qui relève du 'mode suivant lequel [chaque chambre] exerce ses attributions' ⁵.

Le premier cas est celui où sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi ⁶. L'organisation par la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996, du droit d'enquête parlementaire en est l'illustration la plus nette. Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée. La seconde hypothèse dans laquelle l'intervention du législateur est admise est celle, spécifique au bicaméralisme, où le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme au sein des deux chambres que seule la loi est en mesure d'apporter ⁷.

La section de législation du Conseil d'État a raisonné de cette façon notamment en ce qui concerne la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires' ⁸. L'avis précité a toutefois estimé que le législateur devait limiter son intervention aux règles essentielles, le surplus étant confié non pas au Roi, mais, en ce qui concerne l'élaboration des lois, aux règlements des assemblées ⁹.

5. En l'espèce, l'inclusion du Parlement dans le champ d'application du décret en projet a indéniablement pour effet d'interférer dans l'autonomie réglementaire dont dispose le Parlement pour élaborer les règles régissant ses méthodes de travail puisqu'il ne pourrait

10 mars 1998 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes' (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/3) ; l'avis 33.638/3 donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé' (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2141/001) ; l'avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition de loi 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif' (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 648/2) ; l'avis 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi 'créant une Commission fédérale de déontologie' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2245/2). Plus généralement, voir J. VELAERS, *op cit.*, pp. 250-251, 297-299, 519-[5]20 ; J. VELU, *Droit public*, T. I, Le statut des gouvernants, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525.

⁵ *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Voir sur ce point, pour un exposé de portée générale, l'avis 12.260/1/AG donné le 4 juin 1975 sur un projet de loi 'régulant la responsabilité juridique des Ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1974-1975, n° 651/1, pp. 20 et suiv.).

⁶ *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Voir également : J. VELAERS, *op. cit.*, p. 297 ; J. VELU, *op. cit.*, p. 524 ; A. ALLEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n° 214, p. 192 ; F. MEERSCHAUT, « Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996 », in M. VAN DER HULST et L. VENY, *Parlementair recht - Commentaar en teksten*, Gent, MYS en BRESCH, A.2.5.3.3, p. 8. Voir aussi l'avis 24.328/2 donné le 29 mars 1995 sur un projet devenu la loi du 2 mai 1995 'relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine' (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1334-2).

⁷ *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : A. ALLEN, *op. cit.*, n° 214, p. 192 ; F. MEERSCHAUT, *op. cit.*, A.2.5.3.3., p. 9.

⁸ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Voir l'avis 6.859/1 donné le 10 novembre 1959 sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961, précitée (*Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 116, p. 10). Dans le même sens : l'avis 6.765/2 donné le 11 septembre 1959 sur un projet devenu la loi du 18 mai 1960 'organique des Instituts de Radiodiffusion-Télévision belge' (*Doc. parl.*, Sénat, session 1958-1959, n° 317, p. 28) ; l'avis 17.060/9 donné le 12 février 1986 sur une proposition de loi 'régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat' (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 22/2) ; voir aussi : J. VELAERS, *op. cit.*, p. 298 ; J. VELU, *op. cit.*, pp. 523-524.

⁹ *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Voir l'article 2, alinéa 4, de la loi du 31 mai 1961.

plus organiser sa gestion comptable que dans le respect des principes posés par l'avant-projet et par le décret du 15 décembre 2011 que l'avant-projet modifie.

Il y a lieu de constater que cette interférence ne saurait se fonder sur aucune des deux hypothèses dans lesquelles, jusqu'à présent, il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées.

En effet, il n'apparaît pas que le présent avant-projet crée une obligation quelconque à charge des tiers et il n'apparaît pas non plus que l'avant-projet procède de l'hypothèse dans laquelle il est nécessaire d'imposer une uniformité de situation ou de procédure dans les deux Chambres puisque le bicaméralisme n'a pas cours au sein des institutions fédérées.

6. L'on ne saurait toutefois en déduire que l'avant-projet violerait l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 en prévoyant que le Parlement est soumis au décret en projet.

En effet, raisonner de la sorte serait perdre de vue que si l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'instar de l'article 60 de la Constitution, procède de l'intention d'assurer aux assemblées une indépendance en vertu de laquelle elles disposent de toute liberté pour élaborer ou modifier les règles régissant leurs méthodes de travail, l'autonomie qui leur est ainsi conférée est uniquement attribuée dans le dessein que les règles relatives à leur organisation et à leur fonctionnement ne puissent dépendre de la sanction du pouvoir exécutif ou de la décision de toute autre autorité.

Dès lors, indépendamment des exceptions déjà admises au pouvoir réglementaire des assemblées, il est clair que l'autonomie conférée à ces dernières ne trouve naturellement à s'exercer que dans les limites prévues par la Constitution et les autres normes supérieures, lesquelles constituent bien évidemment aussi une restriction qui va sans dire à l'autonomie réglementaire des assemblées.

Or, en l'espèce, force est de constater que, envisagé de ce dernier point de vue, l'avant-projet, en tant qu'il se borne à soumettre le fonctionnement interne du Parlement à des règles qui s'imposent de toute façon à lui puisque ces règles sont applicables à la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne, ne porte pas atteinte à l'autonomie du Parlement puisque, pour transposer correctement les obligations qui se déduisent du droit de l'Union européenne, le règlement du Parlement serait tenu de reprendre les mêmes règles à son compte si l'avant-projet ne les prévoyait pas ¹⁰.

Comme il n'est pas douteux par ailleurs qu'une réglementation parfaitement uniforme pour toutes les institutions qui relèvent de la Région wallonne et qui font partie du périmètre de consolidation précité constitue le mode opératoire le plus efficace pour transposer de manière pleinement coordonnée les obligations européennes en la matière pour la Région wallonne, et que le règlement du Parlement wallon ne pourrait en aucune manière s'écarter des obligations minimales qui lui sont ainsi imposées à cette fin, il y a lieu d'en conclure que l'avant-projet est admissible au regard de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 ¹¹.

¹⁰ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Note de bas de page n° 14 de l'avis cité : En d'autres termes, il ne saurait être porté atteinte à l'indépendance d'une Chambre là où cette dernière n'a pas d'autonomie.

¹¹ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Note de bas de page n° 15 de l'avis cité : L'intervention décrétole serait par contre constitutionnellement critiquable si elle interférait dans l'exercice du pouvoir réglementaire du Parlement au-delà de la stricte mesure que permet la justification qui vient d'être évoquée. En l'espèce, tel n'est pas le cas (voir spécialement l'article 87, § 6, en projet, à l'article 61 de l'avant-projet).

En l'espèce, la réglementation relative à l'indemnité de sortie des membres de la Chambre des représentants figure dans le statut du membre de la Chambre des représentants, adopté par le Bureau de la Chambre sur la base de l'article 9 du règlement de la Chambre des représentants.

Il est admis que cette réglementation trouve son fondement dans l'article 60 de la Constitution ¹². Pour garantir l'indépendance de la Chambre vis-à-vis du pouvoir exécutif, l'intervention du législateur est donc exclue en la matière.

En outre, s'agissant de l'article 2, le législateur ne saurait se fonder sur aucune des hypothèses dans lesquelles il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées.

En effet, l'article 2 n'a pas pour objet d'imposer à des tiers des restrictions à leurs droits ou à leurs obligations, il ne traite pas de questions réservées à la loi par la Constitution et il ne procède pas davantage de la nécessité de mettre en place une réglementation uniforme au sein des deux chambres du Parlement puisque la réglementation proposée s'applique uniquement aux membres de la Chambre des représentants. Enfin, la disposition proposée ne donne pas effet à des normes constitutionnelles ou à d'autres normes supérieures qui justifieraient une restriction à l'autonomie réglementaire des assemblées.

En conséquence, l'article 2 proposé ne relève pas des attributions du pouvoir législatif ».

Il convient en outre de se référer à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 135/2017 du 30 novembre 2017, laquelle a jugé en ce sens qu'

« [i]l ressort en effet de l'article 66 de la Constitution que la pension des membres de la Chambre des représentants et de leurs ayants droit relève de la compétence exclusive de la Chambre des représentants, laquelle exerce cette compétence par règlement. Cette compétence est un choix du Constituant, qui échappe au contrôle de la Cour » ¹³.

1.2. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de considérer qu'il n'appartient pas à la loi de prévoir que le régime de cumul et de plafonds de pensions prévus par la loi du 5 août 1978 s'applique aux pensions des membres des Parlements fédéraux et fédérés.

En effet, en vertu de l'autonomie parlementaire en matière de pensions, découlant notamment de l'article 66, alinéa 4, de la Constitution, et de l'article 31ter, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est à chaque assemblée parlementaire de le prévoir par voie de règlements internes, ainsi qu'il est procédé actuellement, et non au législateur.

2. Par ailleurs, si, en proposant l'abrogation de deux exceptions aux plafonds de pension, visées à l'article 41, § 1^{er} et 46bis, de la loi du 5 août 1978, les auteurs de la proposition entendent que ces exceptions ne soient pas d'application pour les membres des Parlements visés à l'article 2 de la proposition, cet objectif ne sera pas atteint par les articles 3 et 4 de la proposition, puisqu'il revient aux différentes assemblées parlementaires visées de déterminer si ces exceptions

¹² Note de bas de page 10 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 343/1, pp. 39 et 40, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58324.pdf>. Voir également l'avis n° 68.041/AG donné le 29 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 221/2, pp. 2 à 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68041.pdf>).

¹³ C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.8.

sont applicables aux régimes de pensions de leurs membres, en vertu de leur autonomie parlementaire et d'y procéder, ainsi qu'observé ci-avant, par voie de règlement.

3. L'article 38, 4°, proposé, de la loi du 5 août 1978, vise également « les ministres et secrétaires d'État des divers gouvernements fédéral et régionaux ».

Ce faisant, la disposition entend régler par la voie d'un texte de loi la matière des pensions de survie ou de retraite accordées aux membres du pouvoir exécutif. Or, pas plus que pour la catégorie de personnes visées ci-avant, à savoir les membres des parlements, le régime des pensions des ministres et secrétaires d'État des divers gouvernements fédéral et régionaux ne relève du domaine de la loi. Pour ces derniers en effet, il relève de la réglementation interne à ces instances ¹⁴.

Article 4

Contrairement à ce qu'indiquent les auteurs de la proposition dans les développements de celle-ci, il n'apparaît pas que les règles prévues à l'article 46bis de la loi du 5 août 1978, ont pour objet d'établir une exception aux plafonds de pension ou aux règles de cumul de pensions visés aux articles 39 et 40 de la même loi.

En effet, selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette disposition, pour une personne soumise à l'un des régimes de pension visés à l'article 38, les périodes de mission ou de mandat exercé par cette personne, auxquelles se rapporte une pension de retraite, une pension d'invalidité ou le capital tenant lieu de pension à charge d'un État étranger, d'une personne de droit public étranger ou d'une institution internationale, ne sont pas prises en considération pour l'établissement du montant d'une pension de retraite visée à l'article 38. L'article 46bis, considéré dans sa globalité et si son paragraphe 1^{er}, alinéa 4, et le régime transitoire pour l'application des paragraphes 1^{er} et 2 qu'énonce son paragraphe 4, en sont exceptés, ne contient d'exception ni à une règle de plafond de pension ni à une règle de cumul de pensions.

¹⁴ Voir pour les membres du gouvernement fédéral, la directive « Rétribution et indemnisation des Membres du gouvernement » du 7 décembre 2022, qui dispose à propos des pensions des ministres et secrétaires d'État que :
« – le Ministre ou le Secrétaire d'État qui, au jour de sa nomination, est membre d'une assemblée parlementaire continue à bénéficier du régime de pension de l'assemblée dont il est membre ;
– le Ministre ou le Secrétaire d'État qui, au jour de sa nomination, n'est pas membre d'une assemblée parlementaire est affilié au régime de pension du Sénat ».

Le régime de pension du Sénat est rendu applicable aux membres non parlementaires du gouvernement fédéral par le protocole « Règlement financier pour les membres du Gouvernement » du 1^{er} juillet 1997, signé par les Présidents de la Chambre et du Sénat, le Premier ministre et le ministre du Budget, et par le protocole du 3 février 2003.

Pour ce qui est du régime de pension des membres des gouvernements des entités fédérées, il appartient également à ces gouvernements de le déterminer conformément à l'article 68, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', à l'article 21 du décret spécial du 7 juillet 2006 'relatif aux institutions flamandes', à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' et à l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'. Sur cette base, les membres de ces gouvernements bénéficient des règles en matière de pension de leurs assemblées parlementaires respectives, la matière étant concrètement réglée par le protocole « Règlement financier pour les membres du gouvernement fédéral, d'un gouvernement de communauté ou de région et les membres assimilés » du 3 février 2003, signé par les Présidents de la Chambre, du Sénat, des Parlements des trois Communautés et des Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale.

Partant, l'abrogation de cet article 46*bis* n'apparaît pas avoir la portée juridique que les auteurs de la proposition à l'examen lui attribuent.

Il apparaît au contraire que l'objet de l'article 46*bis* de la même loi, correspond à celui recherché par les proposants, à savoir, ainsi qu'il ressort des développements de leur proposition, « tenir compte, dans la législation belge sur les pensions, des droits de pension constitués dans le cadre du mandat en question », dès lors que cette disposition vise précisément à éviter qu'une période de travail exercé dans le cadre d'une mission ou d'un mandat, génératrice d'un droit à la pension – ou équivalent – à charge d'un État étranger, d'une personne de droit public étranger ou d'une institution internationale, puisse être prise en considération pour l'établissement d'une pension visée à l'article 38, soit une période durant laquelle la personne concernée n'a pas exercé d'activité pour laquelle elle a cotisé en vue de percevoir une pension à charge du Trésor.

Eu égard aux observations fondamentales qui précèdent, la proposition ne sera pas examinée plus avant.

*

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

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

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

Het voorliggende voorstel strekt er in eerste instantie toe, in artikel 2 ervan, artikel 38 van de wet van 5 augustus 1978 ‘houdende economische en budgettaire hervormingen’ aldus aan te vullen dat het toepassingsgebied van afdeling 1 van hoofdstuk II van titel V van die wet, welke afdeling betrekking heeft op de maximumbedragen en de cumulatieregels inzake de pensioenen van de openbare sector, uitgebreid wordt tot

“de rust- of overlevingspensioenen toegekend aan de federale parlementsleden, de parlementsleden van het Vlaams, Brussels en Waals parlement, de voorzitters van de respectievelijke parlementen alsook de ministers en staatssecretarissen van de diverse federale en regionale regeringen”.

Het doel van die wijziging is tweeledig:

– uitdrukkelijk bij wet vaststellen dat de rust- en overlevingspensioenen toegekend aan de genoemde parlementsleden, ministers en staatssecretarissen pensioenen ten laste van de Schatkist zijn;

– diezelfde personen onderwerpen aan de wet van 29 december 2010 ‘houdende diverse bepalingen (I)’, die de regels betreffende het bijhouden van een elektronische loopbaangegevensbank en een elektronisch pensioendossier voor het overheidsperoneel bevat, hetgeen impliceert dat aan de FOD Pensioenen de loopbaan- en bezoldigingsgegevens aangegeven moeten worden die nodig zijn voor de vaststelling en de opvolging van de pensioenrechten in het pensioenstelsel van de overheidssector.

Voorts voorzien de artikelen 39 en 40 van de wet van 5 augustus 1978 in pensioenplafonds voor de overheidssector (doorgaans de “plafonds-Wijninckx” genoemd), namelijk, enerzijds, de beperking van het bedrag van de pensioenen bedoeld in artikel 38 “tot 3/4 (...) van de wedde die als grondslag voor de uitkering heeft gediend” (artikel 39, eerste lid) en, anderzijds, de beperking van die pensioenen of van de cumulatie van die pensioenen tot een maximumbedrag van 46.882,74 EUR per geïndexeerd jaar (artikelen 39, tweede lid, en 40), wat volgens de toelichting bij het voorstel, heden neerkomt op een bedrag van 93.760,79 EUR bruto per jaar.

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

Voorts strekt het voorliggende voorstel er in tweede instantie toe, in de artikelen 3 en 4 ervan, twee bepalingen op te heffen die voorgesteld worden als twee uitzonderingen op die pensioenplafonds, namelijk

– artikel 41, § 1, van de wet van 5 augustus 1978, dat als volgt luidt:

“Voor de toepassing van de in de artikelen 39 en 40 bepaalde plafonds, worden de aanvullende voordelen die tot doel hebben een wettelijk pensioen aan te vullen, in voorkomend geval[,] afgezien van het kapitaal of de rente bedoeld in § 2, voorafgaandelijk verminderd ten belope van 20 pct. van het in artikel 39, tweede lid bepaalde bedrag”;

– artikel 46bis van dezelfde wet, waarvan paragraaf 1, eerste lid, als volgt luidt:

“Wanneer een persoon die aan een van de in artikel 38 bedoelde pensioenregelingen onderworpen is, wegens het uitoefenen van een opdracht of een mandaat een rust- of een invaliditeitspensioen geniet of een als zodanig pensioen geldend kapitaal ontvangt ten laste van een vreemde Staat, van een vreemde publiekrechtelijke persoon of van een internationale instelling, mogen de perioden van opdracht of mandaat waarop het vermelde voordeel betrekking heeft, niettegenstaande enige wettelijke, statutaire of contractuele bepaling, niet in aanmerking worden genomen voor het vaststellen van het bedrag van een in artikel 38 bedoeld rustpensioen.”

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikel 2

1.1. Zoals hierboven aangegeven is, strekt artikel 2 ertoe artikel 38 van de wet van 5 augustus 1978 aldus te wijzigen dat het toepassingsgebied van afdeling 1 van hoofdstuk II van titel V van die wet, welke afdeling betrekking heeft op de maximumbedragen en de cumulatieregels inzake de pensioenen van de openbare sector, meer bepaald uitgebreid wordt tot de rust- of overlevingspensioenen toegekend aan de federale parlementsleden, de parlementsleden van het Vlaams, Brussels en Waals parlement en aan de voorzitters van de respectievelijke parlementen.¹

Aldus zou de voorliggende bepaling tot gevolg hebben dat de aangelegenheid van de pensioenen die aan die leden toegekend worden, bij wege van een wettekst geregeld zou worden.

Die werkwijze druist evenwel in tegen de artikelen 60 en 66, vierde lid, van de Grondwet, die respectievelijk als volgt luiden:

“Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent.”

¹ In de toelichting bij het voorstel staat evenwel niets dat kan rechtvaardigen dat de beoogde bepaling geen betrekking heeft op pensioenen van leden van andere parlementaire vergaderingen van deelstaten, zoals bijvoorbeeld het Parlement van de Franse of van de Duitstalige Gemeenschap. Eén van de indieners van het voorstel heeft evenwel bevestigd dat die bepaling eveneens betrekking heeft op het pensioen van de leden van de Senaat.

en

“De Kamer bepaalt het bedrag dat van de vergoeding mag worden ingehouden als bijdrage in de lijfrente- of pensioenkas, waarvan zij de oprichting wenselijk acht.”

Met betrekking tot de kwestie van de parlementaire autonomie die uit die bepalingen voortvloeit, heeft de afdeling Wetgeving in advies 68.980/2 van 26 april 2021 over een wetsvoorstel ‘betreffende de afschaffing van de parlementaire uittredingsvergoeding en betreffende het statuut van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers’² in de volgende bewoordingen gewezen op de draagwijdte en de gevolgen van artikel 60 van de Grondwet en van de tegenhanger daarvan wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, namelijk artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’:

“In advies 58.324/2, op 16 november 2015 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 17 december 2015 ‘houdende wijziging van het decreet van 15 december 2011 houdende organisatie van de begroting en van de boekhouding van de diensten van de Waalse Regering, het decreet van 5 maart 2008 houdende oprichting van het Agence wallonne de l’air et du climat (Waals agentschap voor Lucht en Klimaat) en het Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen’, heeft de afdeling Wetgeving in de volgende bewoordingen gewezen op de draagwijdte en de gevolgen van artikel 60 van de Grondwet en van de tegenhanger daarvan wat de gemeenschappen en de gewesten betreft, namelijk artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’:

‘2. L’article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’ dispose:

‘Chaque Parlement arrête son règlement d’ordre intérieur, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques.’

Cette disposition a notamment pour objet d’annoncer, pour les parlements de communauté ou de région, une règle équivalente à celle prévue pour les Chambres fédérales, par l’article 60 de la Constitution, en vertu duquel:

‘Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.’

3. Comme la section de législation du Conseil d’État l’a rappelé à de multiples reprises, la disposition constitutionnelle précitée vise à garantir l’indépendance de chaque assemblée fédérale non seulement vis-à-vis de l’autre, mais également à l’égard du pouvoir exécutif.³

Il n’appartient donc pas, en principe, à la loi ou au décret d’intervenir pour régler le mode suivant lequel les assemblées législatives exercent leurs attributions ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée.⁴

² Advies 68.980/2 van 26 april 2021 over een wetsvoorstel ‘betreffende de afschaffing van de parlementaire uittredingsvergoeding en betreffende het statuut van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers’, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0456/001, 3-9.

³ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Voetnoot 7 van het geciteerde advies: J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297.

⁴ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Voir notamment: l’avis 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 ‘organique du contrôle des services de police et de renseignements’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 162/2-1988); l’avis 25.413/2 donné le 16 octobre 1996 sur une

4. Dans certaines hypothèses, il a cependant été admis que la loi intervienne – et même doive intervenir – dans un domaine qui relève du ‘mode suivant lequel [chaque chambre] exerce ses attributions’.⁵

Le premier cas est celui où sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi.⁶ L'organisation par la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996, du droit d'enquête parlementaire en est l'illustration la plus nette. Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée. La seconde hypothèse dans laquelle l'intervention du législateur est admise est celle, spécifique au bicaméralisme, où le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme au sein des deux chambres que seule la loi est en mesure d'apporter.⁷

La section de législation du Conseil d'État a raisonné de cette façon notamment en ce qui concerne la loi du 31 mai 1961 ‘relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires’.⁸ L'avis précité a toutefois estimé que le législateur devait limiter son intervention aux règles essentielles, le surplus étant confié non pas au Roi, mais, en ce qui concerne l'élaboration des lois, aux règlements des assemblées.⁹

proposition de loi ‘modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements’ (*Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 390/2); l'avis 26.054/4 donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 ‘modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/3); l'avis 33.638/3 donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 ‘modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2141/001); l'avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition de loi ‘instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif’ (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 648/2); l'avis 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi ‘créant une Commission fédérale de déontologie’ (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2245/2). Plus généralement, voir J. VELAERS, *op. cit.*, pp. 250-251, 297-299, 519-[5]20; J. VELU, *Droit public, T. I, Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525.

⁵ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Voir sur ce point, pour un exposé de portée générale, l'avis 12.260/1/AG donné le 4 juin 1975 sur un projet de loi ‘régulant la responsabilité juridique des Ministres’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1974-1975, n° 651/1, pp. 20 et suiv.).

⁶ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Voir également: J. VELAERS, *op. cit.*, p. 297; J. VELU, *op. cit.*, p. 524; A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n° 214, p. 192; F. MEERSCHAUT, “Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996”, in M. VAN DER Hulst et L. VENY, *Parlementair recht - Commentaar en teksten*, Gent, Mys en Breesch, A.2.5.3.3, p. 8. Voir aussi l'avis 24.328/2 donné le 29 mars 1995 sur un projet devenu la loi du 2 mai 1995 ‘relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine’ (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1334-2).

⁷ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Voetnoot 11 van het geciteerde advies: A. ALEN, *op. cit.*, n° 214, p. 192; F. MEERSCHAUT, *op. cit.*, A.2.5.3.3., p. 9.

⁸ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Voir l'avis 6.859/1 donné le 10 novembre 1959 sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961, précitée (*Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 116, p. 10). Dans le même sens: l'avis 6.765/2 donné le 11 septembre 1959 sur un projet devenu la loi du 18 mai 1960 ‘organique des Instituts de Radiodiffusion-Télévision belge’ (*Doc. parl.*, Sénat, session 1958-1959, n° 317, p. 28); l'avis 17.060/9 donné le 12 février 1986 sur une proposition de loi ‘régulant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 22/2); voir aussi: J. VELAERS, *op. cit.*, p. 298; J. VELU, *op. cit.*, pp. 523-524.

⁹ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Voir l'article 2, alinéa 4, de la loi du 31 mai 1961.

5. En l'espèce, l'inclusion du Parlement dans le champ d'application du décret en projet a indéniablement pour effet d'interférer dans l'autonomie réglementaire dont dispose le Parlement pour élaborer les règles régissant ses méthodes de travail puisqu'il ne pourrait plus organiser sa gestion comptable que dans le respect des principes posés par l'avant-projet et par le décret du 15 décembre 2011 que l'avant-projet modifie.

Il y a lieu de constater que cette interférence ne saurait se fonder sur aucune des deux hypothèses dans lesquelles, jusqu'à présent, il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées.

En effet, il n'apparaît pas que le présent avant-projet crée une obligation quelconque à charge des tiers et il n'apparaît pas non plus que l'avant-projet procède de l'hypothèse dans laquelle il est nécessaire d'imposer une uniformité de situation ou de procédure dans les deux Chambres puisque le bicaméralisme n'a pas cours au sein des institutions fédérées.

6. L'on ne saurait toutefois en déduire que l'avant-projet violerait l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 en prévoyant que le Parlement est soumis au décret en projet.

En effet, raisonner de la sorte serait perdre de vue que si l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'instar de l'article 60 de la Constitution, procède de l'intention d'assurer aux assemblées une indépendance en vertu de laquelle elles disposent de toute liberté pour élaborer ou modifier les règles régissant leurs méthodes de travail, l'autonomie qui leur est ainsi conférée est uniquement attribuée dans le dessein que les règles relatives à leur organisation et à leur fonctionnement ne puissent dépendre de la sanction du pouvoir exécutif ou de la décision de toute autre autorité.

Dès lors, indépendamment des exceptions déjà admises au pouvoir réglementaire des assemblées, il est clair que l'autonomie conférée à ces dernières ne trouve naturellement à s'exercer que dans les limites prévues par la Constitution et les autres normes supérieures, lesquelles constituent bien évidemment aussi une restriction qui va sans dire à l'autonomie réglementaire des assemblées.

Or, en l'espèce, force est de constater que, envisagé de ce dernier point de vue, l'avant-projet, en tant qu'il se borne à soumettre le fonctionnement interne du Parlement à des règles qui s'imposent de toute façon à lui puisque ces règles sont applicables à la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne, ne porte pas atteinte à l'autonomie du Parlement puisque, pour transposer correctement les obligations qui se déduisent du droit de l'Union européenne, le règlement du Parlement serait tenu de reprendre les mêmes règles à son compte si l'avant-projet ne les prévoyait pas.¹⁰

Comme il n'est pas douteux par ailleurs qu'une réglementation parfaitement uniforme pour toutes les institutions qui relèvent de la Région wallonne et qui font partie du périmètre de consolidation précité constitue le mode opératoire le plus efficace pour transposer de manière pleinement coordonnée les obligations européennes en la matière pour la Région wallonne, et que le règlement du Parlement wallon ne pourrait en aucune manière s'écarter des obligations minimales qui lui sont ainsi imposées à cette fin, il y a lieu d'en conclure que l'avant-projet est admissible au regard de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980.¹¹

¹⁰ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Voetnoot 14 van het geciteerde advies: En d'autres termes, il ne saurait être porté atteinte à l'indépendance d'une Chambre là où cette dernière n'a pas d'autonomie.

¹¹ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Voetnoot 15 van het geciteerde advies: L'intervention décrétole serait par contre constitutionnellement critiquable si elle interférait dans l'exercice du pouvoir réglementaire du Parlement au-delà de la stricte mesure que permet la justification qui vient d'être évoquée. En l'espèce, tel n'est pas le cas (voir spécialement l'article 87, § 6, en projet, à l'article 61 de l'avant-projet).

In casu is de regelgeving met betrekking tot de uittredingsvergoeding van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers opgenomen in het statuut van het lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers dat door het Bureau van de Kamer vastgesteld is op basis van artikel 9 van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Aangenomen wordt dat die regelgeving rechtsgrond ontleent aan artikel 60 van de Grondwet.¹² Om de onafhankelijkheid van de Kamer ten aanzien van de uitvoerende macht te waarborgen is *in casu* het optreden van de wetgever dan ook uitgesloten.

Wat artikel 2 betreft, kan de wetgever bovendien op geen enkel van de gevallen steunen waarin de materiële wetgever zich zonder artikel 60 van de Grondwet te schenden mag buigen over aangelegenheden die normaliter deel uitmaken van de regelgevingsautonomie van de assemblees.

Artikel 2 strekt er immers niet toe aan derden beperkingen van hun rechten of verplichtingen op te leggen, het heeft geen betrekking op aangelegenheden die door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden zijn en het vloeit evenmin voort uit de noodzaak om binnen de twee kamers van het Parlement een uniforme regelgeving in te voeren, aangezien de voorgestelde regelgeving enkel geldt voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De voorgestelde bepaling geeft ten slotte geen uitwerking aan grondwettelijke normen of aan andere hogere rechtsnormen die een beperking van de regelgevingsautonomie van de assemblees zouden rechtvaardigen.

Het voorgestelde artikel 2 ressorteert bijgevolg niet onder de bevoegdheden van de wetgevende macht.”

Voorts dient verwezen te worden naar arrest nr. 135/2017 van het Grondwettelijk Hof d.d. 30 november 2017 dat in deze zin oordeelde dat

“[u]it artikel 66 van de Grondwet [immers] blijkt (...) dat het pensioen van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van hun rechtverkrijgenden ressorteert onder de exclusieve bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die deze bevoegdheid bij reglement uitoefent. Die bevoegdheid is een keuze van de Grondwetgever, die aan de toetsingsbevoegdheid van het Hof ontsnapt”.¹³

1.2. Gelet op het voorgaande, dient ervan uitgegaan te worden dat het niet aan de wetgever staat om te bepalen dat de regeling inzake de cumulatie en de pensioenplafonds waarin de wet van 5 augustus 1978 voorziet, geldt voor de pensioenen van de federale parlementsleden en van de parlementsleden van de deelstaten.

Op grond van de parlementaire autonomie inzake pensioenen, die inzonderheid uit artikel 66, vierde lid, van de Grondwet en uit artikel 31ter, § 1, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voortvloeit, moet dat immers, zoals momenteel geschiedt, door elke parlementaire vergadering bij wege van interne reglementen bepaald worden, en niet door de wetgever.

¹² Voetnoot 10 van het geciteerde advies: *Parl.St. W.Parl.* 2015-16, nr. 343/1, 39 en 40, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58324.pdf>. Zie ook advies 68.041/AV, op 29 december 2020 gegeven over een voorstel van decreet van het Waals Gewest ‘institutionnalisant l’assemblée citoyenne et le conseil citoyen’ (*Parl.St. W.Parl.* 2019-20, nr. 221/2, 2-11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68041.pdf>).

¹³ GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, B.8.

2. Bovendien zal, zo het de bedoeling is van de indieners van het voorstel om met hun voorstel tot opheffing van twee uitzonderingen op de pensioenplafonds, bedoeld in artikel 41, § 1, en 46bis van de wet van 5 augustus 1978, ervoor te zorgen dat die uitzonderingen niet gelden voor de leden van de parlementen genoemd in artikel 2 van het voorstel, dat doel niet bereikt worden met de artikelen 3 en 4 van het voorstel, aangezien het aan de verschillende parlementaire vergaderingen die vermeld worden staat om op grond van hun parlementaire autonomie te bepalen of die uitzonderingen gelden voor de pensioenregelingen van hun leden en dat, zoals hiervoor opgemerkt is, bij wege van een reglement te doen.

3. In het voorgestelde artikel 38, 4°, van de wet van 5 augustus 1978 wordt eveneens verwezen naar “de ministers en staatssecretarissen van de diverse federale en regionale regeringen”.

De bepaling strekt er aldus toe bij wege van een wettekst de aangelegenheid van de rust- en overlevingspensioenen te regelen die aan de leden van de uitvoerende macht toegekend worden. Net zomin als dat voor de categorie van de hiervoor genoemde personen, namelijk de parlementsleden, het geval is, behoort de pensioenregeling van de ministers en de staatssecretarissen van de federale regering en van de verschillende regionale regeringen echter niet tot het domein van de wetgever. Wat die laatstgenoemden betreft, valt de pensioenregeling immers onder de interne reglementen van die instanties.¹⁴

Artikel 4

In tegenstelling tot wat de indieners van het voorstel in de toelichting erbij aangeven, lijken de regels van artikel 46bis van de wet van 5 augustus 1978 er niet toe te strekken in een uitzondering te voorzien op de pensioenplafonds of op de cumulatieregels inzake pensioenen genoemd in de artikelen 39 en 40 van dezelfde wet.

¹⁴ Zie, voor de leden van de federale regering, de richtlijn “Bezoldiging en vergoeding van de Regeringsleden” van 7 december 2022, waarin met betrekking tot de pensioenen van de ministers en de staatssecretarissen bepaald wordt dat

– (...) de Minister of de Staatssecretaris, die op de dag van zijn benoeming lid is van een parlementaire assemblee, [blijft] genieten van het pensioenregime van de assemblee waarvan hij lid is;

– (...) de Minister of de Staatssecretaris, die op de dag van zijn benoeming geen lid is van een parlementaire assemblee, aangesloten [wordt] bij het pensioenregime van de Senaat”.

De pensioenregeling van de Senaat is toepasselijk gemaakt op de leden van de federale regering die geen parlements lid zijn bij het protocol “Financiële regeling voor regeringsleden” van 1 juli 1997, ondertekend door de voorzitters van de Kamer en de Senaat, de eerste minister en de minister van Begroting, en bij het protocol van 3 februari 2003.

Wat de pensioenregeling voor de leden van de regeringen van de deelstaten betreft, staat het eveneens aan die regeringen om die regeling te bepalen overeenkomstig artikel 68, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, artikel 21 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’, artikel 36, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ en artikel 51 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’. Op basis daarvan genieten de leden van die regeringen het voordeel van de pensioenregels van hun respectieve parlementaire vergaderingen, waarbij die aangelegenheid *in concreto* geregeld wordt bij het protocol “Financiële regeling voor de leden van de Federale regering, van een Gewest- en/of Gemeenschapsregering en gelijkgestelde leden” van 3 februari 2003, ondertekend door de voorzitters van de Kamer, de Senaat, de parlementen van de drie Gemeenschappen en de parlementen van het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Volgens paragraaf 1, eerste lid, van die bepaling worden voor een persoon die aan één van de in artikel 38 bedoelde pensioenregelingen onderworpen is, de periodes waarin die persoon een opdracht uitvoert of een mandaat uitoefent en waarvoor hij een rust- of invaliditeitspensioen geniet of een als zodanig pensioen geldend kapitaal ontvangt ten laste van een vreemde Staat, van een vreemde publiekrechtelijke persoon of van een internationale instelling, niet in aanmerking genomen om het bedrag van een in artikel 38 bedoeld rustpensioen vast te stellen. In zijn geheel beschouwd bevat artikel 46*bis*, indien paragraaf 1, vierde lid, ervan en de overgangsregeling voor de toepassing van de paragrafen 1 en 2 waarvan in paragraaf 4 ervan sprake is, buiten beschouwing gelaten worden, geen uitzondering, noch op een regel inzake pensioenplafonds, noch op een regel inzake de cumulatie van pensioenen.

Bijgevolg heeft de opheffing van dat artikel 46*bis* blijkbaar niet de juridische draagwijdte die de indieners van het voorstel daaraan toekennen.

Integendeel, artikel 46*bis* van dezelfde wet blijkt hetzelfde doel na te streven als dat wat de indieners van het voorstel voor ogen hebben, namelijk, zoals uit de toelichting bij hun voorstel blijkt, “in de Belgische pensioenwetgeving rekening houden met de via dat mandaat opgebouwde pensioenrechten”, aangezien die bepaling er net toe strekt te voorkomen dat een periode waarin gewerkt wordt in het kader van een opdracht of een mandaat en die recht geeft op een pensioen – of op een equivalent daarvan – ten laste van een vreemde Staat, van een vreemde publiekrechtelijke persoon of van een internationale instelling, in aanmerking genomen zou kunnen worden voor de vaststelling van een pensioen bedoeld in artikel 38, vermits dat een periode is waarin de betrokken persoon geen activiteit uitgeoefend heeft waarvoor hij een bijdrage betaald heeft teneinde een pensioen te ontvangen dat ten laste is van de Schatkist.

Gelet op de bovenstaande fundamentele opmerkingen wordt het voorstel niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET