

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.998/2/V
DU 10 SEPTEMBRE 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 4 septembre 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 28 septembre 2003 instituant un congé préalable à la pension en faveur de certains agents en service dans les services extérieurs de la Direction générale EPI-Établissements pénitentiaires », a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat geen positief gevolg meer kan gegeven worden aan aanvragen voor verlof voorafgaand aan pensioen, ingediend vanaf 28 november 2011, dit ingevolge de inwerkingtreding op 1 januari 2013 van de nieuwe regels inzake vervroegd pensioen vervat in de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen die de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in pensioenregelingen wijzigt ».

*

EXAMEN DU PROJET

Le préambule de l'arrêté en projet motive ainsi l'urgence :

« Vu l'urgence motivée par la circonstance qu'aucune suite positive ne peut être donnée aux demandes de congé préalable à la pension introduites depuis le 28 novembre 2011 et ceci suite à l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 de nouvelles dispositions en matière de pension anticipée reprises dans la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses et modifiant la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions ».

Invitée à expliciter cette motivation, notamment en exposant pourquoi la loi du 28 décembre 2011, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a pour conséquence qu'il est impossible, depuis le 28 novembre 2011, de donner une suite aux demandes de congé, et en quoi l'adoption de l'arrêté en projet permettra de débloquer la situation, notamment pour les demandes introduites en 2012, bref pourquoi faut-il adopter le projet d'une manière à ce point urgente qu'il n'est pas possible de saisir le Conseil d'État dans un délai d'un mois, la fonctionnaire déléguée de la ministre a répondu :

« La motivation de l'urgence est due aux modifications de la loi sur les pensions et le vide juridique créé pour notre AR en conséquence.

Dans l'AR du 28/03/2003 :

- la demande pouvait être introduite 2 mois avant le début du congé
- le congé préalable à la pension pouvait prendre cours dès que l'agent atteint 55 ans et ce jusque 60 ans
- la demande de congé préalable valait demande de pension à 60 ans

- il devait avoir 20 ans de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension du secteur public, quel que soit le grade et le service.

Cet AR n'est plus en concordance avec les nouvelles conditions pour obtenir une pension du service public:

- modification progressive de l'âge d'admission à la pension anticipée pour arriver en 2016 à : 60, 61 ou 62 ans

- modification du nombre d'années de services requis, privé et public, pour introduire une demande de pension anticipée. Si le nombre d'années de service n'est pas atteint, l'agent ne pourra partir à la pension qu'à 65 ans.

Cas concret : si nous accordons un CPP (congé préalable à la pension) à un agent sur base de notre AR actuel, nous devons arrêter le paiement du traitement d'attente à ses 60 ans ce qui risque de laisser l'agent sans revenu s'il ne peut pas bénéficier à cet âge de la pension anticipée

Nous ne pouvions pas anticiper les modifications qui sont intervenues en novembre 2011 ni celles intervenues par la suite.

Les agents continuent à introduire leurs demandes sur base de l'AR actuel.

Les négociations avec P&O, le Budget, les Pensions, les syndicats ont été longues vu les incertitudes et les modifications toujours en cours.

Dès la signature du protocole d'accord, nous avons pu vous soumettre ce dossier.

Le CPP est un domaine très sensible au niveau des établissements pénitentiaires. Les agents en attente de ce congé ont pris leur disposition pour épuiser leur congé, leurs récupérations ce qui fait que certains d'entre eux ont déjà quitté leur emploi dans la perspective de ce CPP et ce sur base des dispositions réglementaires qui le leur permettaient or celles-ci ne sont plus en adéquation avec les nouvelles dispositions légales en matière de pension ».

Invitée à confirmer que l'arrêté en projet ne pourra pas entrer en vigueur avant l'article 46 de la loi, à savoir avant le 1^{er} janvier 2013, la fonctionnaire déléguée de la ministre a répondu :

« À nuancer. Il y a une différence entre l'entrée dans le congé préalable qui pourrait commencer en 2012 et la mise à la pension anticipée qui prendra cours après le 31/12/2012. Pour 2012, rien de changé pour les agents qui pouvaient prétendre à leur pension. Les agents peuvent toujours partir à la pension anticipée à 60 ans. Mais l'entrée en congé préalable à la pension en 2012 doit tenir compte de l'année à laquelle la pension anticipée pourra être prise et forcément après le 31/12/2012 ».

L'article 92 de la loi du 28 décembre 2011 'portant des dispositions diverses', qui clôture la section 1^{ère}, « Augmentation de l'âge de la pension », du chapitre 1^{er}, du Titre 8 de la loi du 28 décembre 2011, section qui comprend notamment l'article 85 remplaçant l'article 46 de la loi du 15 mai 1984, dispose :

« La présente section entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et s'applique uniquement aux pensions qui prennent cours à partir de cette date ».

Comme le révèle tant le dispositif de l'arrêté en projet que le rapport au Roi, les modifications apportées à l'arrêté royal du 28 septembre 2003 visent à prendre en compte la nouvelle mouture de l'article 46 de la loi du 15 mai 1984.

Il est dès lors loisible à l'auteur du projet de soumettre celui-ci à la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai d'un mois, ce qui permettra à celle-ci d'assurer davantage la sécurité juridique et évitera de fournir un moyen d'annulation à un éventuel requérant. En effet, comme l'a relevé à de multiples reprises la section de législation, le recours à la procédure d'urgence prévue à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'est admissible que si des circonstances particulières justifient qu'un avis rendu dans les trente jours (article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat) ne pourrait suffire. Pareilles circonstances particulières ne sont pas démontrées en l'espèce.

La demande d'avis est dès lors irrecevable.

La chambre était composée de

Monsieur	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
Madame	M. BAGUET,	conseillers d'État,
Messieurs	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.998/2/V
VAN 10 SEPTEMBER 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 4 september 2012 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 september 2003 tot invoering van een verlof voorafgaand aan het pensioen ten gunste van sommige ambtenaren in dienst in de buitendiensten van het Directoraat-generaal EPI – Penitentiaire Inrichtingen”, heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In de brief met de adviesaanvraag luidt die motivering aldus:

“Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat geen positief gevolg meer kan gegeven worden aan aanvragen voor verlof voorafgaand aan pensioen, ingediend vanaf 28 november 2011, dit ingevolge de inwerkingtreding op 1 januari 2013 van de nieuwe regels inzake vervroegd pensioen vervat in de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen die de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in pensioenregelingen wijzigt”.

*

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

“Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat geen positief gevolg meer kan gegeven worden aan aanvragen voor verlof voorafgaand aan pensioen, ingediend vanaf 28 november 2011, dit ingevolge de inwerkingtreding op 1 januari 2013 van de nieuwe regels inzake vervroegd pensioen vervat in de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen die de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in pensioenregelingen wijzigt”.

De door de minister gemachtigde ambtenaar werd gevraagd nadere uitleg te verschaffen omtrent deze motivering en inzonderheid uiteen te zetten waarom de wet van 28 december 2011, die op 1 januari 2013 in werking treedt, als gevolg heeft dat het sedert 28 november 2011 onmogelijk is in te gaan op verlofaanvragen, alsook in welk opzicht de situatie kan worden gedeblokkeerd door de vaststelling van het ontworpen besluit, inzonderheid voor de aanvragen die in 2012 zijn ingediend, kortom: waarom het ontwerp dermate dringend moet worden aangenomen dat het niet mogelijk is de Raad van State om advies te verzoeken binnen een termijn van een maand. Die ambtenaar heeft hierop het volgende geantwoord:

“La motivation de l’urgence est due aux modifications de la loi sur les pensions et le vide juridique créé pour notre AR en conséquence.

Dans l’AR du 28/03/2003:

- la demande pouvait être introduite 2 mois avant le début du congé
- le congé préalable à la pension pouvait prendre cours dès que l’agent atteint 55 ans et ce jusque 60 ans

- la demande de congé préalable valait demande de pension à 60 ans
- il devait avoir 20 ans de services admissibles pour l'ouverture du droit à la pension du secteur public, quel que soit le grade et le service.

Cet AR n'est plus en concordance avec les nouvelles conditions pour obtenir une pension du service public:

- modification progressive de l'âge d'admission à la pension anticipée pour arriver en 2016 à : 60, 61 ou 62 ans
- modification du nombre d'années de services requis, privé et public, pour introduire une demande de pension anticipée. Si le nombre d'années de service n'est pas atteint, l'agent ne pourra partir à la pension qu'à 65 ans.

Cas concret: si nous accordons un CPP (congé préalable à la pension) à un agent sur base de notre AR actuel, nous devons arrêter le paiement du traitement d'attente à ses 60 ans ce qui risque de laisser l'agent sans revenu s'il ne peut pas bénéficier à cet âge de la pension anticipée

Nous ne pouvions pas anticiper les modifications qui sont intervenues en novembre 2011 ni celles intervenues par la suite.

Les agents continuent à introduire leurs demandes sur base de l'AR actuel.

Les négociations avec P&O, le Budget, les Pensions, les syndicats ont été longues vu les incertitudes et les modifications toujours en cours.

Dès la signature du protocole d'accord, nous avons pu vous soumettre ce dossier.

Le CPP est un domaine très sensible au niveau des établissements pénitentiaires. Les agents en attente de ce congé ont pris leur disposition pour épuiser leur congé, leurs récupérations ce qui fait que certains d'entre eux ont déjà quitté leur emploi dans la perspective de ce CPP et ce sur base des dispositions réglementaires qui le leur permettaient or celles-ci ne sont plus en adéquation avec les nouvelles dispositions légales en matière de pension”.

Toen haar werd gevraagd te bevestigen dat het ontworpen besluit niet in werking kan treden vóór de inwerkingtreding van artikel 46 van de wet, te weten vóór 1 januari 2013, heeft de door de minister gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“À nuancer. Il y a une différence entre l'entrée dans le congé préalable qui pourrait commencer en 2012 et la mise à la pension anticipée qui prendra cours après le 31/12/2012. Pour 2012, rien de changé pour les agents qui pouvaient prétendre à leur pension. Les agents peuvent toujours partir à la pension anticipée à 60 ans. Mais l'entrée en congé préalable à la pension en 2012 doit tenir compte de l'année à laquelle la pension anticipée pourra être prise et forcément après le 31/12/2012”.

Aan het einde van afdeling 1, “Verhoging van de pensioenleeftijd”, van hoofdstuk 1 van titel 8 van de wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen’ - een afdeling die met name artikel 85 bevat, waarbij artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 wordt vervangen - wordt in artikel 92 het volgende bepaald:

“Deze afdeling treedt in werking op 1 januari 2013 en is uitsluitend van toepassing op de pensioenen die ingaan vanaf die datum”.

Zoals wordt gesteld in het dispositief van het ontworpen besluit alsook in het verslag aan de Koning, wordt in de wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 28 september 2003 de nieuwe versie van artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 in aanmerking genomen.

Het staat de steller van het ontwerp derhalve vrij om dit ontwerp aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voor te leggen binnen een termijn van een maand, waardoor deze de rechtszekerheid beter kan waarborgen en kan voorkomen dat een eventuele verzoeker een middel tot nietigverklaring wordt verschaft. De afdeling Wetgeving heeft immers al bij herhaling opgemerkt dat een beroep op de spoedprocedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts toelaatbaar is indien bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die maken dat niet kan worden volstaan met een advies binnen dertig dagen (artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). *In casu* wordt het bestaan van dergelijke bijzondere omstandigheden niet aangetoond.

De adviesaanvraag is derhalve niet-ontvankelijk.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
Mevrouw de Heren	M. BAGUET, S. BODART,	staatsraden,
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevrouw M. BAGUET.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

P. LIÉNARDY