



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.701/2
du 11 décembre 2013

advies 54.701/2
van 11 december 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
la date de reprise du SCDF-
Pensions par le Service des
Pensions du Secteur public,
ainsi que les modalités de
transfert du personnel'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
overnamedatum van de
CDVU-Pensioenen door de
Pensioendienst voor de
overheidssector, alsook de
nadere regels inzake de
overdracht van het personeel'

Le 5 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'fixant la date de reprise du SCDF-Pensions par le Service des Pensions du Secteur public, ainsi que les modalités de transfert du personnel'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 décembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, 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 VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 décembre 2013.

*

Op 5 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de overnamedatum van de CDVU-Pensioenen door de Pensioendienst voor de overheidssector, alsook de nadere regels inzake de overdracht van het personeel'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 december 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, 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 VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2013.

*

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 :

« De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat het voorgelegde koninklijke besluit onmiddellijke uitvoering geeft aan een beslissing weliswaar reeds genomen in de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen maar waarvoor pas nu alle materiële voorwaarden vervuld worden.

De overgang van de bevoegdheden van de CDVU-pensioenen naar de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS) noodzaakt een aantal delicate financiële operaties die absoluut synchroon moeten verlopen.

Het gaat onder andere om de gelijktijdige stopzetting van een thesaurierekening van de PDOS bij de Administratie van de Thesaurie (FOD Financiën), het toekennen van alternatieve kasfaciliteiten voor de PDOS bij deze Administratie van de Thesaurie voor in het geval dat de dotaties die de pensioenuitgaven moeten dekken niet tijdig bij de PDOS gestort worden, de budgettaire overdracht van werkingsmiddelen van de FOD Financiën naar de dotatie van de PDOS en de machtiging tot het geven van betalingsinstructies aan de bankinstelling.

Al deze stappen worden momenteel minutieus voorbereid in een intensieve samenwerking tussen de FOD Financiën (Thesaurie), de FOD Begroting en de PDOS om de overgang aldus vlekkeloos te laten verlopen.

De voorkeur wordt gegeven om de bevoegdheidsoverdracht te realiseren op 1 januari 2014, dit wil zeggen bij de aanvang van een nieuw begrotingsjaar en niet middenin een begrotingsjaar. Dat verhoogt tegelijk de transparantie van de overheidsbegroting en biedt daarenboven nog maximale mogelijkheden voor het realiseren van efficiëntiewinsten in de loop van 2014.

De operatie van bevoegdheidsoverdracht is bijgevolg reeds bezig, nadert een punt van no-return en kan zich daarom geen misverstanden veroorloven. Ieder uitstel compliceert immers de uitvoering van de bevoegdheidsoverdracht die elke maand dringender wordt wegens de toenemende dreiging van informaticaproblemen bij de verouderde informatica-infrastructuur van de CDVU-pensioenen.

De overdracht betreft ongeveer 500.000 pensioenen van de overheidssector voor een totale waarde van 13 miljard euro en waarvan de betaling op 1 januari 2014 niet in gevaar mag worden gebracht door het gebrek aan een tijdige reglementaire basis van bevoegdheidsoverdracht ; ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

1. Même s'il eût mieux valu que la loi du 12 janvier 2006 'portant création du 'Service des Pensions du Secteur Public'', telle que modifiée par le chapitre 3 du titre 13 de la loi du 28 avril 2010 'portant des dispositions diverses' ait réglé elle-même les modalités du transfert au Service des pensions du secteur public des membres du personnel du SPF Finances exerçant leurs activités au profit du Service central des dépenses fixes – secteur Pensions de l'administration de la Trésorerie ou habilite expressément le Roi à ce faire, le Roi puise dans l'article 108 de la Constitution, combiné aux articles 6, 4° et 5°, et 9, 4°, de la loi précitée du 12 janvier 2006, insérés par les articles 138 et 139 de la loi précitée du 28 avril 2010, le pouvoir d'adopter le projet. Il se conçoit en effet mal que le législateur transfère des missions de l'administration générale à un organisme d'intérêt public sans que le Roi, dans le cadre de Son pouvoir général d'exécution, ne soit nécessairement autorisé à organiser le transfert de l'une à l'autre du personnel affecté à ces missions ¹.

L'article 142 de la loi précitée du 28 avril 2010 confère en outre un fondement juridique à l'article 1^{er} du projet.

Il convient dès lors de remplacer le premier alinéa du préambule par deux alinéas nouveaux, renvoyant respectivement à l'article 108 de la Constitution et aux « articles 6, 4° et 5°, et 9, 4°, de la loi du 12 janvier 2006 'portant création du 'Service des Pensions du Secteur Public'', insérés par loi du 28 avril 2010 ».

2. L'auteur du projet ne perdra pas de vue, s'agissant des membres du personnel contractuel dont il est question à l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, que, pour les personnes concernées, ce transfert représente un changement d'employeur qui nécessite leur accord exprès et, si la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' le requiert ², la conclusion d'un avenant écrit à leur contrat de travail.

*

¹ L'article 107 de la Constitution, qui ne concerne que les emplois de l'administration générale et non ceux d'un organisme d'intérêt public créé par la loi, ne confère pas au Roi ce pouvoir.

² Voir par exemple les articles 9 et 11bis de la loi du 3 juillet 1978 précitée, qui exigent un contrat de travail écrit.

Volgens 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.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat het voorgelegde koninklijke besluit onmiddellijke uitvoering geeft aan een beslissing weliswaar reeds genomen in de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen maar waarvoor pas nu alle materiële voorwaarden vervuld worden.

De overgang van de bevoegdheden van de CDVU-pensioenen naar de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS) noodzaakt een aantal delicate financiële operaties die absoluut synchroon moeten verlopen.

Het gaat onder andere om de gelijktijdige stopzetting van een thesaurierekening van de PDOS bij de Administratie van de Thesaurie (FOD Financiën), het toekennen van alternatieve kasfaciliteiten voor de PDOS bij deze Administratie van de Thesaurie voor in het geval dat de dotaties die de pensioenuitgaven moeten dekken niet tijdig bij de PDOS gestort worden, de budgettaire overdracht van werkingsmiddelen van de FOD Financiën naar de dotatie van de PDOS en de machtiging tot het geven van betalingsinstructies aan de bankinstelling.

Al deze stappen worden momenteel minutieus voorbereid in een intensieve samenwerking tussen de FOD Financiën (Thesaurie), de FOD Begroting en de PDOS om de overgang aldus vlekkeloos te laten verlopen.

De voorkeur wordt gegeven om de bevoegdheidsoverdracht te realiseren op 1 januari 2014, dit wil zeggen bij de aanvang van een nieuw begrotingsjaar en niet middenin een begrotingsjaar. Dat verhoogt tegelijk de transparantie van de overheidsbegroting en biedt daarenboven nog maximale mogelijkheden voor het realiseren van efficiëntiewinsten in de loop van 2014.

De operatie van bevoegdheidsoverdracht is bijgevolg reeds bezig, nadert een punt van no-return en kan zich daarom geen misverstanden veroorloven. Ieder uitstel compliceert immers de uitvoering van de bevoegdheidsoverdracht die elke maand dringender wordt wegens de toenemende dreiging van informaticaproblemen bij de verouderde informatica-infrastructuur van de CDVU-pensioenen.

De overdracht betreft ongeveer 500.000 pensioenen van de overheidssector voor een totale waarde van 13 miljard euro en waarvan de betaling op 1 januari 2014 niet in gevaar mag worden gebracht door het gebrek aan een tijdige reglementaire basis van bevoegdheidsoverdracht;”.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

1. Ook al zou het beter zijn geweest dat de wet van 12 januari 2006 ‘tot oprichting van de “Pensioendienst voor de Overheidssector”’, zoals gewijzigd bij titel 13, hoofdstuk 3, van de wet van 28 april 2010 ‘houdende diverse bepalingen’, zelf de overplaatsing naar de Pensioendienst voor de overheidssector had geregeld van de personeelsleden van de FOD Financiën die hun werkzaamheden voor de Centrale Dienst der Vaste Uitgaven – sector pensioenen van de Administratie der Thesaurie uitoefenen, of de Koning hiertoe uitdrukkelijk gemachtigd had, put de Koning de bevoegdheid om het ontwerp aan te nemen uit artikel 108 van de Grondwet, junctis de artikelen 6, 4° en 5°, en 9, 4°, van voormelde wet van 12 januari 2006, ingevoegd bij de artikelen 138 en 139 van voormelde wet van 28 april 2010. Het valt immers bezwaarlijk in te zien dat de wetgever opdrachten van het algemeen bestuur overdraagt aan een instelling van openbaar nut zonder dat de Koning, in het kader van Zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid, noodzakelijkerwijs gemachtigd zou zijn om de overplaatsing van de ene naar de andere dienst te regelen van het personeel dat voor die opdrachten is aangewezen.¹

Artikel 142 van voormelde wet van 28 april 2010 verleent bovendien een rechtsgrond aan artikel 1 van het ontwerp.

Het is dan ook aan te bevelen om het eerste lid van de aanhef te vervangen door twee nieuwe leden en daarin respectievelijk te verwijzen naar artikel 108 van de Grondwet en naar de “artikelen 6, 4° en 5°, en 9, 4°, van de wet van 12 januari 2006 ‘tot oprichting van de “Pensioendienst voor de Overheidssector”, ingevoegd bij de wet van 28 april 2010”.

2. De steller van het ontwerp mag niet uit het oog verliezen dat, wat betreft de contractuele personeelsleden van wie sprake is in artikel 3, § 2, eerste lid, van het ontwerp, deze overplaatsing voor de betrokkenen een wijziging van werkgever inhoudt, waarmee zij uitdrukkelijk akkoord moeten gaan en, als zulks vereist is krachtens de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’², hun arbeidsovereenkomst moet worden aangevuld met een op schrift gesteld bijvoegsel.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

¹ Bij artikel 107 van de Grondwet, dat alleen betrekking heeft op de ambtenaren bij het algemeen bestuur en niet op de ambtenaren bij een door de wet opgerichte instelling van openbaar nut, wordt die bevoegdheid niet aan de Koning verleend.

² Zie bijvoorbeeld de artikelen 9 en 11bis van de voornoemde wet van 3 juli 1978, die een schriftelijke arbeidsovereenkomst vereisen.