



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.761/2
du 29 décembre 2016

sur

un avant-projet de loi 'relative
à la régularisation des périodes
d'études pour le calcul de la
pension de fonctionnaire'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.761/2
van 29 december 2016

over

een voorontwerp van wet
'betreffende de regularisatie
van studieperioden voor de
berekening van het
ambtenarenpensioen'

Le 26 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'relative à la régularisation des périodes d'études pour le calcul de la pension de fonctionnaire'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 décembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

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 29 décembre 2016.

*

Op 26 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de regularisatie van studieperioden voor de berekening van het ambtenarenpensioen'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 29 december 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 29 december 2016.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par le fait que :

L'avant-projet de loi qui vous est soumis, met en œuvre dans le régime de pensions des fonctionnaires l'harmonisation de la prise en compte du diplôme dans le calcul de la pension dans les trois régimes de pension. L'avant-projet de loi qui met en œuvre cette réforme pour le régime de pension des travailleurs salariés vous est également soumis pour avis dans un courrier séparé. Cette harmonisation fait partie intégrante de la réforme des pensions que ce gouvernement a initiée depuis le début de la législature et qui vise à apporter une réponse au défi du coût budgétaire du vieillissement. Étant donné l'enjeu de la réforme des pensions pour notre société, il s'impose que chaque étape de celle-ci puisse être adoptée à temps. L'harmonisation que traduit l'avant-projet de loi qui vous est soumis doit dès lors rapidement pouvoir être mise en œuvre.

La mise en œuvre rapide de celle-ci s'impose d'autant plus que l'harmonisation doit générer des rendements budgétaires dès 2017, les rendements budgétaires ayant été calculés sur la base d'une entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017.

En outre, les institutions de pension doivent pouvoir disposer du temps nécessaire pour pouvoir adapter leurs programmes et se préparer au possible afflux de demandes de régularisation consécutives à la réforme.

Enfin, pour mettre en œuvre complètement l'harmonisation dans le régime de pension des travailleurs salariés, un arrêté royal doit également être adopté. Toutefois celui-ci ne pourra être soumis à votre Conseil que lorsqu'un avant-projet de loi, qui vous est soumis pour avis par courrier séparé, aura été adopté, ce qui allonge la durée de mise en œuvre de l'harmonisation dans le régime de pension des travailleurs salariés. Or, le volet de l'harmonisation pour les fonctionnaires est étroitement lié à celui pour les travailleurs salariés. Il serait dommageable que les différents volets de l'harmonisation ne puissent pas entrer en vigueur simultanément.

Il est dès lors important que la réforme proposée par le présent avant-projet de loi soit adoptée avant le 1^{er} mars 2017. Après une troisième lecture en Conseil des Ministres, le texte pourrait en effet être soumis à une Commission des Affaires sociales du Parlement au mois de janvier pour un vote en séance plénière de la Chambre en février. L'entrée en vigueur au 1^{er} mars pourrait dès lors être respectée ».

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

La motivation avancée ne comporte pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets qui justifieraient que la réglementation projetée serait à ce point urgente qu'il devrait nécessairement être recouru à une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables. En particulier, il n'apparaît pas pourquoi, au moment de la demande d'avis, il n'était pas suffisant d'introduire une demande d'avis dans un délai de trente jours, qui est le délai le plus bref pour lequel aucune condition d'urgence n'est requise.

En premier lieu, l'enjeu de la réforme des pensions pour la société ne peut justifier, en tant que tel, pourquoi ce projet ne pourrait faire l'objet d'une demande d'avis dans les trente jours. En juger autrement reviendrait à ce que, pour n'importe quel projet qu'un demandeur d'avis qualifierait d'important, il pourrait être recouru à une demande selon la procédure d'urgence.

En deuxième lieu, la date du 1^{er} mars 2017, à laquelle, selon la motivation, la loi devrait entrer en vigueur, est une date déterminée par le demandeur d'avis lui-même, qui n'est pas imposée par des normes impératives de droit supérieur. Il ne suffit pas d'invoquer une date proche, choisie par le demandeur d'avis lui-même, pour pouvoir introduire ensuite avec succès une demande d'avis selon la procédure d'urgence. La même appréciation vaut en ce qui concerne l'argumentation relative au délai qui est nécessaire pour l'adaptation des programmes informatiques des institutions de pension.

En troisième lieu, il n'est pas démontré qu'un bref report de la date d'entrée en vigueur de la loi en projet aurait une incidence substantielle sur les rendements budgétaires en 2017. La circonstance que les rendements budgétaires ont été calculés sur la base d'une entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017 ne constitue en aucun cas une motivation suffisante de la demande d'avis en urgence.

Enfin, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi la charge de travail liée aux demandes de régularisation, qui ne peut se produire qu'après l'entrée en vigueur de la loi projetée, constituerait un argument justifiant l'introduction de la demande d'avis selon la procédure d'urgence.

Il découle de ce qui précède que la demande d'avis est irrecevable.

*

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In casu luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“L’urgence est motivée par le fait que :

L’avant-projet de loi qui vous est soumis, met en œuvre dans le régime de pensions des fonctionnaires l’harmonisation de la prise en compte du diplôme dans le calcul de la pension dans les trois régimes de pension. L’avant-projet de loi qui met en œuvre cette réforme pour le régime de pension des travailleurs salariés vous est également soumis pour avis dans un courrier séparé. Cette harmonisation fait partie intégrante de la réforme des pensions que ce gouvernement a initiée depuis le début de la législature et qui vise à apporter une réponse au défi du coût budgétaire du vieillissement. Étant donné l’enjeu de la réforme des pensions pour notre société, il s’impose que chaque étape de celle-ci puisse être adoptée à temps. L’harmonisation que traduit l’avant-projet de loi qui vous est soumis doit dès lors rapidement pouvoir être mise en œuvre.

La mise en œuvre rapide de celle-ci s’impose d’autant plus que l’harmonisation doit générer des rendements budgétaires dès 2017, les rendements budgétaires ayant été calculés sur la base d’une entrée en vigueur le 1^{er} mars 2017.

En outre, les institutions de pension doivent pouvoir disposer du temps nécessaire pour pouvoir adapter leurs programmes et se préparer au possible afflux de demandes de régularisation consécutives à la réforme.

Enfin, pour mettre en œuvre complètement l’harmonisation dans le régime de pension des travailleurs salariés, un arrêté royal doit également être adopté. Toutefois celui-ci ne pourra être soumis à votre Conseil que lorsqu’un avant-projet de loi, qui vous est soumis pour avis par courrier séparé, aura été adopté, ce qui allonge la durée de mise en œuvre de l’harmonisation dans le régime de pension des travailleurs salariés. Or, le volet de l’harmonisation pour les fonctionnaires est étroitement lié à celui pour les travailleurs salariés. Il serait dommageable que les différents volets de l’harmonisation ne puissent pas entrer en vigueur simultanément

Il est dès lors important que la réforme proposée par le présent avant-projet de loi soit adoptée avant le 1^{er} mars 2017. Après une troisième lecture en Conseil des Ministres, le texte pourrait en effet être soumis à une Commission des Affaires sociales du Parlement au mois de janvier pour un vote en séance plénière de la Chambre en février. L’entrée en vigueur au 1^{er} mars pourrait dès lors être respectée.”

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

De aangevoerde motivering bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die kunnen rechtvaardigen dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat de afdeling Wetgeving noodzakelijkerwijze moet worden verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen advies uit te brengen. Inzonderheid blijkt niet waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, niet kon worden volstaan met een verzoek om advies uit te brengen binnen een termijn van dertig dagen, wat de kortste termijn is waarvoor geen voorwaarde inzake spoedeisendheid geldt.

Ten eerste kan de maatschappelijke uitdaging van de pensioenhervorming als dusdanig niet rechtvaardigen waarom voor dit ontwerp niet om een advies binnen dertig dagen kan worden verzocht. Daarover anders oordelen zou erop neerkomen dat voor om het even welk ontwerp dat door een adviesaanvrager als belangrijk wordt aangemerkt, verzocht zou kunnen worden om een spoedbehandeling.

Ten tweede is de datum van 1 maart 2017 waarop – zoals blijkt uit de motivering – de wet in werking zou moeten treden, een datum die de adviesaanvrager zelf heeft bepaald en die niet wordt opgelegd door dwingende hogere rechtsnormen. Het volstaat niet dat de adviesaanvrager zelf een nabije datum kiest en vervolgens die datum aanvoert om met succes een verzoek om spoedbehandeling te kunnen indienen. Dezelfde opmerking geldt voor de argumentatie met betrekking tot de termijn die nodig is om de computerprogramma's van de pensioeninstellingen aan te passen.

Ten derde wordt niet aangetoond dat een kortstondig uitstel van de datum van inwerkingtreding van het wetsontwerp een wezenlijke impact zou hebben op de budgettaire opbrengsten voor 2017. De omstandigheid dat de budgettaire opbrengsten zijn berekend op basis van een inwerkingtreding op 1 maart 2017, kan het verzoek om spoedbehandeling in geen geval afdoende rechtvaardigen.

Tot slot is het de Raad van State niet duidelijk in welk opzicht de werklast naar aanleiding van de regularisatieaanvragen, die zich pas zal voordoen na de inwerkingtreding van het wetsontwerp, een argument zou zijn dat het indienen van een verzoek om spoedbehandeling kan rechtvaardigen.

Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY