

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

21 décembre 2005

PROPOSITION DE LOI

**interprétant l'article 6 de la loi du
6 août 1993 relative aux pensions
du personnel nommé des
administrations locales**

(déposée par MM Eric Massin, Olivier
Chastel et Jean-Jacques Viseur et
Mmes Magda De Meyer, Greta D'hondt et
Annemie Turtelboom)

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

21 december 2005

WETSVOORSTEL

**tot uitlegging van artikel 6 van de wet
van 6 augustus 1993 betreffende de
pensioenen van het benoemd personeel
van de plaatselijke besturen**

(ingediend door de heren Éric Massin, Olivier
Chastel en Jean-Jacques Viseur en
de dames Magda De Meyer, Greta D'hondt
en Annemie Turtelboom)

RÉSUMÉ

L'article 6 de la loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales stipule que tout avantage extra-légal octroyé par la commune à son personnel, à titre de pension est à charge de celle-ci.

La proposition vise à interpréter cette disposition en ce sens que les communes peuvent, si elles le souhaitent, s'acquitter du paiement de ces avantages extra-légaux via l'intervention d'un organisme de prévoyance; avantages qui viendront augmenter le montant de la pension légale.

Les auteurs estiment en effet que cette disposition a toujours été interprétée en ce sens et qu'il y a lieu de la confirmer, à l'encontre de l'administration des pensions, estimant que ces avantages extra-légaux sont illégaux et que la pension légale doit de ce fait être diminuée à concurrence du montant de ces mêmes avantages.

SAMENVATTING

Artikel 6 van de wet van 6 augustus 1993 betreffende de pensioenen van het benoemd personeel van de plaatselijke besturen bepaalt dat elk aanvullend pensioenvoordeel dat aan dit personeel wordt toegekend, ten laste blijft van het plaatselijk bestuur.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe deze bepaling in die zin te interpreteren dat als de gemeenten dat wensen, zij zich via een verzorgingsinstelling van de betaling van die bovenwettelijke voordelen kunnen kwijten, voordelen die het bedrag van het wettelijk pensioen verhogen.

De indieners vinden immers dat deze bepaling altijd in die zin is geïnterpreteerd en dat die lezing moet worden bekrachtigd, tegen die van de Administratie der pensioenen in, die vindt dat die bovenwettelijke voordelen illegaal zijn en dat het wettelijk pensioen met het bedrag van die voordelen moet worden verminderd.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales, publiée au *Moniteur belge* du 17 septembre 1993, a organisé le transfert de la gestion des pensions des administrations locales qui en faisaient le choix vers le régime, alors nouvellement institué, de l'office National de Sécurité Sociale - Administrations Provinciales et Locales.

L'article 6 de cette loi dispose à l'heure actuelle comme suit: «*Pour les pensions accordées par le régime des nouveaux affiliés à l'Office, seules les dispositions légales ou réglementaires relatives aux pensions des agents des administrations locales affiliées au régime commun de pension des pouvoirs locaux, sont d'application. Tout avantage complémentaire accordé en matière de pension à ce personnel demeure à charge de l'administration locale qui en assure le paiement*».

Ce régime a été largement commenté lors des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la loi. On peut ainsi y lire qu'«*il ne sera tenu compte pour l'octroi de ces pensions que des seules dispositions légales et réglementaires qui sont d'application en matière de pension des administrations locales affiliées au régime commun*» tandis que «*tout avantage en matière de pensions qui dérogerait à ces dispositions demeurera à charge de l'administration locale (...) Telle est la teneur de l'article 6*»¹.

Le Rapport fait au nom de la Commission des Affaires sociales apporte les précisions suivantes:

«*Le montant des pensions dans le nouveau régime sera le même que dans le régime commun (sur base de la législation et des réglementations). Si une administration accorde des avantages complémentaires en matière de pension à son personnel, ils demeurent entièrement à charge de l'administration locale, qui est également responsable de leur paiement*»².

Ce même rapport fait encore état des réponses fournies par le ministre des pensions, lorsqu'il était interrogé sur le système mis en place par l'article 6, plus

¹ Doc. Parl., Ch., sess. ord. 1992-1993, 1012/1, 18 mai 1993, p. 3.

² Doc. Parl., Ch., sess. ord. 1992-1993, 1012/3, 8 juin 1993, p. 4.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De wet van 6 augustus 1993 betreffende de pensioenen van het benoemd personeel van de plaatselijke besturen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 september 1993, regelde de overheveling van het beheer van de pensioenen van de plaatselijke overheidsdiensten die daarvoor hebben gekozen naar het toen pas ingestelde stelsel van de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (RSZPPO).

Artikel 6 van die wet luidt thans: «*Op de pensioenen toegekend door het stelsel van de nieuwe bij de Rijksdienst aangesloten, zijn alleen de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen toepasselijk die betrekking hebben op de pensioenen van de personeelsleden van de plaatselijke besturen aangesloten bij het gemeenschappelijk pensioenstelsel van de lokale overheden. Ieder aanvullend voordeel inzake pensioen dat aan dit personeel wordt toegekend, blijft ten laste van het plaatselijk bestuur, dat zorgt voor de betaling ervan*».

Die regeling is tijdens de voorbereidende werkzaamheden vóór de aanneming van de wet uitvoerig toegelicht. Zo kan men daaromtrent lezen: «*Voor de toekenning van deze pensioenen zal enkel rekening worden gehouden met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die van toepassing zijn inzake de pensioenen van de personeelsleden van de bij het gemeenschappelijk stelsel aangesloten plaatselijke besturen*» en «*ieder voordeel inzake pensioenen dat zou afwijken van deze bepalingen, blijft ten laste van het plaatselijk bestuur. Dit is de inhoud van artikel 6*»¹.

Het verslag dat namens de commissie voor de Sociale Zaken is uitgebracht, preciseert dit als volgt:

«*Het bedrag van de pensioenen in het nieuwe stelsel zal hetzelfde zijn als dat in het gemeenschappelijke stelsel (op grond van de wetgeving en de reglementen). Indien een bestuur aanvullende voordelen toekent inzake pensioenen aan haar personeel, blijven die volledig ten laste van het plaatselijk bestuur, dat ook instaat voor de betaling ervan*»².

Datzelfde verslag vermeldt ook nog de antwoorden van de minister van Pensioenen, toen die werd onderzocht over de bij artikel 6 ingestelde regeling, meer in

¹ Stuk Kamer, G.Z., 1992-1993, 1012/1, 18 mei 1993, blz. 3.

² Stuk Kamer, G.Z., 1992-1993, 1012/3, 8 juni 1993, blz. 4.

particulièrement pour ce qui concerne les avantages complémentaires octroyés par les administrations locales:

«(...) En ce qui concerne les modalités de calcul de la pension, une administration locale pourrait décider d'appliquer un régime plus avantageux que celui des agents de l'État»³

Il fallait dès lors en conclure que l'affiliation des administrations locales, conformément à l'article 161 de la Nouvelle Loi communale, à l'Office National de Sécurité Sociale - Administrations Provinciales et Locales, n'emportait en aucun cas une interdiction, pour ces mêmes collectivités, d'octroyer à leurs agents des avantages complémentaires en matière de pensions, pour autant que de tels octrois demeurent à leur charge; la faculté qu'ont les pouvoirs locaux, qu'ils soient ou non affiliés au régime commun, d'accorder aux membres de leur personnel des avantages complémentaires au régime minimum n'a jamais été sérieusement contestée.

Il n'a depuis lors pas été contesté que cette faculté reconnue aux administrations locales pouvait se réaliser selon une double modalité: soit ladite administration finance elle-même ces mesures, en propre, soit elle souscrit une convention auprès d'une institution de prévoyance, par exemple une assurance de groupe.

Pour la première fois en avril 2004, néanmoins, l'Administration des pensions est revenue sur cette interprétation. Elle a en effet pris, à l'encontre d'anciens agents d'une intercommunale admis à la retraite, un ensemble de décisions libellées comme suit:

«...l'article 156 de la nouvelle loi communale stipule que les communes sont tenues d'assurer à leur personnel pourvu d'une nomination à titre définitif une pension calculée suivant les règles applicables aux fonctionnaires et agents de l'État. Par ailleurs, l'article 161, § 4 de la même loi stipule que les pensions des communes affiliées à l'ONSS-APL, sont accordées par le Ministre qui a l'administration des pensions dans ses attributions et payées par l'État.

Il résulte de ces dispositions que les avantages complémentaires en matière de pensions qui sont perçus en plus de la pension accordée par l'administration des pensions sont illégaux. Du fait de leur illégalité ces avantages doivent venir en déduction de la pension légale à laquelle les intéressés ont droit. Si ces avantages ont été payés sous forme de capital, la rente fictive correspondant à ce capital est déduite de la pension accordée.»

³ *Idem*, p.12.

het bijzonder aangaande de door de plaatselijke besturen toegekende aanvullende voordelen waar het de berekeningswijze betreft:

«Een plaatselijk bestuur zou kunnen bepalen dat een voordeliger regeling toegepast wordt dan diegene die voor de Rijksambtenaren geldt.»³.

Daaruit moest men derhalve concluderen dat de aansluiting van de plaatselijke besturen conform artikel 161 van de Nieuwe Gemeentewet bij de RSZPPO, voor die besturen in geen geval een verbod inhield om hun personeel aanvullende pensioenvoordelen toe te kennen, voor zover dergelijke toekenningen te hunnen laste blijven; de mogelijkheid voor de plaatselijke besturen, ongeacht of zij bij het gemeenschappelijk stelsel zijn aangesloten, om aan hun personeel bovenop de minimumregeling aanvullende voordelen toe te kennen, is nooit echt betwist.

Dat die mogelijkheid voor de plaatselijke besturen zich tweërlei kon realiseren, is sindsdien ook niet betwist: ofwel financiert het genoemde plaatselijk bestuur die maatregelen zelf, in eigen beheer, ofwel sluit het een overeenkomst bij een verzorgingsinstelling, bijvoorbeeld een groepsverzekering.

In april 2004, voor de eerste maal, is de Administratie der pensioenen echter op die lezing teruggekomen. Zij heeft immers ten aanzien van tot het pensioen toegelaten oud-ambtenaren van een intercommunale vereniging een aantal beslissingen genomen die als volgt werden omschreven:

«Artikel 156 van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat de gemeenten ertoe gehouden zijn om aan hun vastbenoemde personeelsleden een pensioen te verzekeren dat berekend is volgens de regels die van toepassing zijn op de staatsambtenaren en -beambten. Daarenboven bepaalt artikel 161, alinea 4 van dezelfde wet dat de pensioenen van de gemeenten die aangesloten zijn bij de RSZPPO toegekend worden door de minister tot wiens bevoegdheid de Administratie der Pensioenen behoort en uitgekeerd worden door de Staat.

Uit deze bepalingen vloeit voort dat aanvullende pensioenvoordelen uitgekeerd bovenop het door de AP toegekende pensioen onwettig zijn. Omwille van hun onwettigheid moeten deze voordelen afgetrokken worden van het wettelijk pensioen waarop de betrokkenen recht hebben.» [vertaling van de hierna vermelde Ombudsdienst].

³ *Ibidem*, blz.12.

Ces communications concernaient tant des compléments accordés aux agents mis à la retraite avant 65 ans, directement par l'intercommunale, et destinés à compenser la réduction de pension liée à une retraite prise avant cet âge mais après 60 ans, que le bénéfice des assurances de groupe accordant à ces agents des montants complémentaires à la pension.

Or, le fait que l'intercommunale soit tenue d'assurer à ses agents nommés à titre définitif une pension calculée suivant les règles applicables aux fonctionnaires et agents de l'État n'empêche évidemment pas cette intercommunale de décider de souscrire à des assurances de groupe permettant à ses agents de percevoir des compléments, pas plus qu'elle ne l'empêche d'octroyer directement, et sur fonds propres, des montants destinés à compenser une retraite intervenue avant l'âge de 65 ans mais après 60 ans. Le motif en a été développé ci-avant.

Cette position est, au demeurant, celle qui a été vivement défendue par le Service de médiation des pensions, dans son rapport pour l'année 2004, adressé notamment à monsieur le président de la Chambre des Représentants. Ce service avait été saisi par certains des pensionnés visés par ce revirement d'interprétation. On peut en effet lire dans ce rapport: *«Pour aboutir à cette conclusion, l'administration invoque la lecture conjointe de l'article 156 et de l'article 161 de la nouvelle loi communale (...). Le raisonnement tenu est peu convaincant. Après une nouvelle interrogation, l'AP maintient que par le biais de son affiliation volontaire à l'ONSSAPL, l'intercommunale a perdu toute autonomie en matière de pension et qu'en conséquence, les pensions doivent être identiques à celles du régime général. Elle prétend, en outre, que, du fait que l'article 161 dispose que ces pensions sont payées par l'État, le paiement d'autres avantages par un autre organisme est par définition, contraire à cette disposition. Pousser plus loin l'examen du raisonnement boiteux selon lequel l'avantage complémentaire est illégal, nous emmènerait trop loin et n'est, en outre, pas vraiment nécessaire pour la suite de la discussion».*

La présente proposition de loi vise donc à conforter, par la voie d'une interprétation de la dernière phrase de l'article 6 de la loi 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales, publiée au *Moniteur belge* du 17 septembre 1993, le sens que cette dernière disposition a revêtu depuis son adoption ainsi qu'un principe admis de longue date s'agissant du régime de pension des membres du personnel des pouvoirs locaux. L'on propose en effet la formulation nou-

Die mededelingen hadden zowel betrekking op rechtstreeks door de intercommunale vereniging toegekende aanvullingen voor vervroegd gepensioneerde personeelsleden, bestemd ter compensatie van de pensioenvermindering die gepaard gaat met een pensionering vóór de leeftijd van 65 jaar maar na 60 jaar, als op het voordeel van de groepsverzekeringen waarmee aan dat personeel aanvullende pensioenbedragen worden toegekend.

Het feit dat de intercommunale vereniging haar vastbenoemde personeelsleden een pensioen moet waarborgen dat is berekend volgens de regels die op het Rijkspersoneel van toepassing zijn, belet die intercommunale vereniging evenwel uiteraard niet te beslissen groepsverzekeringen te sluiten waarmee haar personeel aanvullingen ontvangt. Voorts belet niets haar rechtstreeks en uit eigen fondsen bedragen toe te kennen die bestemd zijn ter compensatie van een rustpensioen dat ingaat vóór de leeftijd van 65 jaar maar na 60 jaar. De reden is hiervoor uiteengezet.

Dat standpunt is trouwens door de Ombudsdienst pensioenen actief verdedigd in zijn verslag over 2004, dat met name aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers is bezorgd. Sommige bij die interpretatieomslag betrokken gepensioneerden hebben de zaak bij die dienst aangekaart. In zijn verslag staat immers te lezen: *«Om tot dit besluit te komen baseert de administratie zich op de samenlezing van artikel 156 en artikel 161 van de nieuwe gemeentewet (...). De opgebouwde redenering is weinig overtuigend. Om meer uitleg gevraagd, houdt de administratie voor dat door de vrijwillige aansluiting bij de RSZPPO de intercommunale iedere autonomie inzake pensioenen verloren heeft en dat de pensioenen bijgevolg gelijk moeten zijn aan die van het gemene stelsel. Daarenboven beweert zij dat, omdat artikel 161 bepaalt dat die pensioenen door de Staat betaald worden, een betaling van andere pensioenvoordelen door een ander organisme dan de Staat per definitie strijdig is met deze bepaling. Verder ingaan op de volgens ons wankelende rechtsgrond om het bijkomend voordeel als onwettig te beschouwen zou ons te ver leiden en is ook niet echt nodig voor de verdere bespreking.».*

Dit wetsvoorstel beoogt via een lezing van de laatste zin van artikel 6 van de wet van 6 augustus 1993 betreffende de pensioenen van het benoemd personeel van de plaatselijke besturen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 september 1993, dus een bekrachtiging van de betekenis die deze laatste bepaling sinds de aanneming ervan heeft gekregen, alsook van een sinds lang erkend principe aangaande de pensioenregeling van de personeelsleden van de plaatselijke

velle suivante: «*Tout avantage complémentaire accordé en matière de pension à ce personnel demeure à charge de l'administration locale qui en assure le paiement, soit elle-même soit en application d'une convention auprès d'une institution de prévoyance*».

Qui plus est, l'interprétation fixée par la présente proposition de loi aura un effet rétroactif, naturel s'agissant d'une loi interprétative. Ceci permettra sans discussion possible d'infléchir la position de l'administration des pensions à l'égard des agents actuellement touchés par son revirement interprétatif injustifié.

Eric MASSIN (PS)
Olivier CHASTEL (MR)
Magda DE MEYER (sp.a-spirit)
Jean-Jacques VISEUR (cdH)
Greta D'HONDT (CD&V)
Annemie TURTELBOOM (VLD)

besturen. Daarom wordt de volgende nieuwe formulering voorgesteld: «*Ieder aanvullend voordeel inzake pensioen dat aan dit personeel wordt toegekend, blijft ten laste van het plaatselijk bestuur, dat zorgt voor de betaling ervan, ofwel zelf, ofwel met toepassing van een overeenkomst bij een verzorgingsinstelling*».

Daarenboven zal de lezing van dit wetsvoorstel terugwerkende kracht hebben, uiteraard omdat het om een interpretatieve wet gaat. Dit zal het ongetwijfeld mogelijk maken het standpunt van de Administratie der pensioenen om te buigen ten aanzien van de thans bij de onrechtmatige interpretatieomslag betrokken personeelsleden.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 6 de la loi 6 août 1993 relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales est interprété en ce sens que:

«Tout avantage complémentaire accordé en matière de pension à ce personnel demeure à charge de l'administration locale qui en assure le paiement, soit elle-même soit en application d'une convention auprès d'une institution de prévoyance.».

28 octobre 2005

Eric MASSIN (PS)
Olivier CHASTEL (MR)
Magda DE MEYER (sp.a-spirit)
Jean-Jacques VISEUR (cdH)
Greta D'HONDT (CD&V)
Annemie TURTELBOOM (VLD)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 6 van de wet van 6 augustus 1993 betreffende de pensioenen van het benoemd personeel van de plaatselijke besturen wordt uitgelegd als volgt:

«Ieder aanvullend voordeel inzake pensioen dat aan dit personeel wordt toegekend, blijft ten laste van het plaatselijk bestuur, dat zorgt voor de betaling ervan, ofwel zelf, ofwel met toepassing van een overeenkomst bij een verzorgsinstelling.».

28 oktober 2005