



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.160/3
van 19 oktober 2023

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap
‘zur Abänderung des Programmdekrets 1998 vom 29. Juni 1998
in Bezug auf die Pensionsregelung der statutarischen
Personalmitglieder des Belgischen Rundfunk- und
Fernsehzentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft’

Op 17 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Cultuur en Sport, Werkgelegenheid en Media van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2023,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Abänderung des Programmdekrets 1998 vom 29. Juni 1998 in Bezug auf die Pensionsregelung der statutarischen Personalmitglieder des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 oktober 2023.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekt ertoe de pensioenregeling van de vastbenoemde personeelsleden van het “Belgisches Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft” (hierna: BRF) verder² af te stemmen op die van de ambtenaren van de federale overheidsdiensten.

Daartoe wordt in hoofdstuk VIII (‘Bestimmungen in Bezug auf die Pensionen des statutarischen Personals des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft (BRF)’ van het programmadecreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 juni 1998 een afdeling 1 (‘Algemene bepalingen’) ingevoegd, die bestaat uit het ontworpen artikel 87.1, naar luid waarvan de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van het BRF behoudens afwijkende bepalingen worden toegekend onder de voorwaarden en volgens de nadere regels die gelden voor de ambtenaren van de federale overheidsdiensten (artikel 1 van het voorontwerp).

In het verlengde hiervan wordt de bestaande afdeling 1 (‘Pensionen aus Alters- oder Dienstzeitgründen’) van hoofdstuk VIII van het programmadecreet van 29 juni 1998 vernummerd (artikel 2) en wordt het decreet van 18 april 1990 ‘zur Regelung der Anerkennung gewisser Jahre für den Eintritt in den Ruhestand und für die Berechnung der Pension des Personals des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft’ opgeheven (artikel 3).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 4).

BEVOEGDHEID

3. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vloeit voort dat de gemeenschappen op grond van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd zijn om het statuut van het personeel van de instellingen van openbaar nut die van hen afhangen, zoals het BRF, te regelen, met inbegrip van de pensioenregeling.³

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Bij het decreet van 22 juni 2020 ‘zur Abänderung des Programmdekrets 1998 vom 29. Juni 1998 in Bezug auf die Pensionsregelung der statutarischen Personalmitglieder des Belgischen (...) Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft’ werd de pensioenleeftijd van die personeelsleden reeds in overeenstemming gebracht met de federale regelgeving.

³ GwH 22 december 1993, nr. 88/93, B.4.1 en GwH 16 juni 1994, nr. 46/94, B.2 (i.v.m. de personeelsleden van de RTBF); GwH 14 juli 1997, nr. 39/97, B.5.1.2 (i.v.m. de personeelsleden van de BRTN, thans de VRT).

Bijgevolg is de Duitstalige Gemeenschap bevoegd om de pensioenregeling van de vastbenoemde personeelsleden van het BRF te regelen. Het gegeven dat in het ontworpen artikel 87.1 van het programmadecreet van 29 juni 1998 die regeling gebeurt middels een verwijzing naar de voorwaarden en de nadere regels die gelden voor de ambtenaren van de federale overheidsdiensten doet hieraan geen afbreuk. Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat met de ontworpen regeling wordt beoogd de pensioenregeling van de vastbenoemde personeelsleden van het BRF “volledig af te stemmen op die van de ambtenaren van de federale overheidsdiensten”, onder meer om “een gelijke behandeling van de ambtenaren in de Duitstalige Gemeenschap wat hun pensioenregeling betreft” te bewerkstelligen. Mede gelet op die doelstelling kan de decreetgever niet worden verweten dat hij de desbetreffende federale regelgeving niet systematisch overneemt, maar ernaar verwijst.

Wel zal de decreetgever erop moeten toezien dat eventuele toekomstige wijzigingen van de federale pensioenregeling, die gelet op het ontworpen artikel 87.1 van het programmadecreet van 29 juni 1998 ook zullen gelden voor de vastbenoemde personeelsleden van het BRF, niet onbestaanbaar zijn met de eigen beleidsinzichten en dat desgevallend in bijkomende afwijkingen voor die personeelsleden wordt voorzien.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Het recht op een pensioen valt onder het recht op sociale zekerheid dat wordt gewaarborgd bij artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.⁴

Die grondwetsbepaling bevat inzake het recht op sociale zekerheid een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording. Die standstill-verplichting kan evenwel niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale zekerheid. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij onts zegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.⁵

4.2. Zonder dat moet worden onderzocht of de toekenning van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van het BRF onder de voorwaarden en de nadere regels die gelden voor de ambtenaren van de federale overheidsdiensten een aanzienlijke achteruitgang inhoudt, volstaat het vast te stellen dat die achteruitgang in ieder geval redelijk wordt verantwoord, gelet op wat volgt.

⁴ GwH 13 oktober 2016, nr. 129/2016, B.21; GwH 19 juli 2017, nr. 97/2017, B.12.

⁵ GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.3 en B.5.5.

In de memorie van toelichting wordt omtrent de ontworpen regeling onder meer het volgende gesteld:

“Bij het decreet van 22 juni 2020 tot wijziging van het programmadecreet 1998 van 29 juni 1998 met betrekking tot de pensioenregeling van de vastbenoemde personeelsleden van het Belgisch Radio- en Televisiecentrum van de Duitstalige Gemeenschap werden de bepalingen betreffende de pensioenleeftijd van de BRF-ambtenaren al uitdrukkelijk aangepast aan de federale voorschriften. Bij dit decreet is het nu de bedoeling hun pensioenregeling volledig af te stemmen op die van de ambtenaren van de federale overheidsdiensten om hun pensioenrechten structureel veilig te stellen.

Dat schept enerzijds een duidelijke, aan de moderne omstandigheden aangepaste rechtsgrondslag en dus ook zekerheid. Anderzijds garandeert die afstemming op de federale voorschriften een gelijke behandeling van de ambtenaren in de Duitstalige Gemeenschap wat hun pensioenregeling betreft.

Nadat uit de laatste simulaties betreffende het pensioenfonds van het BRF duidelijk was gebleken dat dit model van een klein en onafhankelijk fonds niet langer opgewassen is tegen de huidige demografische ontwikkelingen en dus niet zelfstandig zal kunnen instaan voor de toekomstige financiële verplichtingen die door de pensioenrechten ontstaan, heeft de Regering maatregelen genomen om te voldoen aan de waarborgingsverplichtingen die voortvloeien uit het programmadecreet 2009 van 27 april 2009.

Samen met het pensioenfondscomité en de raad van bestuur van het BRF werd besloten het pensioenfonds van het BRF door een onmiddellijke benoemingsstop geleidelijk af te bouwen, met volledige garantie van alle opgebouwde rechten. Verder wordt de financiële draagkracht van het fonds tot het einde ervan gegarandeerd door de pensioenregeling van de BRF-ambtenaren volledig aan te passen aan de federale regeling en door een eenmalige betaling door de Duitstalige Gemeenschap.”

Hieruit blijkt dat de bestaande regeling, met een eigen pensioenfonds voor het BRF, op lange termijn onhoudbaar is en dat met de ontworpen regeling wordt beoogd de pensioenrechten van de vastbenoemde personeelsleden van het BRF te bestendigen. Dit maakt onmiskenbaar een redelijke verantwoording uit, vermits de ontworpen regeling juist tot doel heeft het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht voor de vastbenoemde personeelsleden van het BRF verder te garanderen.

4.3. Het voorgaande geldt ook voor de opheffing, bij artikel 3 van het voorontwerp, van het decreet van 18 april 1990. Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat met die opheffing wordt beoogd om de afwijkingen van de federale pensioenregeling beperkt te houden. De opheffing van dat decreet is dus onlosmakelijk verbonden met de door de decreetgever nagestreefde doelstelling om de pensioenregeling van de vastbenoemde personeelsleden van het BRF af te stemmen op die van de ambtenaren van de federale overheidsdiensten, en dit om hun pensioenrechten ook in de toekomst te waarborgen.

Bovendien leidt de opheffing van het decreet van 18 april 1990 ertoe dat de federale regelgeving inzake het in aanmerking nemen van bepaalde jaren voor de oppensioenstelling⁶ en voor de berekening van het pensioen *mutatis mutandis* van toepassing wordt.

Bijgevolg is ook de opheffing van het decreet van 18 april 1990 bestaanbaar met de in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet inzake het recht op sociale zekerheid vervatte standstill-verplichting.

4.4. Indien het voorontwerp niet zou worden vergeleken met de thans van toepassing zijnde regeling, maar er wordt nagegaan of de ontworpen regeling geen afbreuk doet aan het door de grondwetgever in artikel 23 nagestreefde doel, namelijk het recht voor eenieder een menswaardig leven te leiden, waarbij de kern van de in die grondwetsbepaling vermelde sociale, economische en culturele rechten moet worden gewaarborgd rekening houdend met de overeenkomstige plichten,⁷ leidt dat *a fortiori* niet tot een ander besluit. Er kan immers niet redelijkerwijs worden voorgehouden dat door de toekenning van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van het BRF onder de voorwaarden en de nadere regels die gelden voor de ambtenaren van de federale overheidsdiensten de kern van het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet vermelde recht op sociale zekerheid wordt aangetast. De federale pensioenregeling beoogt immers juist dat recht mede te realiseren.

5.1. Luidens artikel 4 van het voorontwerp treedt het aan te nemen decreet in werking op 1 januari 2024. Uit het ontworpen artikel 87.1 van het programmadecreet van 29 juni 1998 vloeit voort dat de ontworpen regeling van toepassing is op pensioenen *toegekend* vanaf die datum.

Luidens artikel 89 van het programmadecreet van 29 juni 1998 moet een ambtenaar die wenst vervroegd in ruste te worden gesteld, hiertoe een aanvraag indienen ten minste zes maanden voor de datum waarop hij in ruste wil worden gesteld. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de ontworpen regeling ook van toepassing zal zijn op ambtenaren die reeds een pensioenaanvraag hebben ingediend.

5.2. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat indien de decreetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, hij vermag te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en hij in beginsel niet ertoe gehouden is in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de afwezigheid daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat⁸ of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.⁹ Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een

⁶ Onverminderd hetgeen hieromtrent in artikel 88.1 van het programmadecreet van 29 juni 1998 wordt bepaald.

⁷ Zie W. PAS, “Kan standstill op hol slaan? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23 Gw.”, in *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, die Keure, 2021, 89-90 en 96-97.

⁸ GwH 26 april 2007, nr. 71/2007, B.7.3.

⁹ Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; GwH 17 september 2009, nr. 141/2009, B.5; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling kan verantwoorden.¹⁰

5.3. Gevraagd of er in het licht van het voorgaande niet in een overgangsregeling moet worden voorzien, antwoordde de gemachtigde:

“Die vorgeschlagenen Änderungen gelten nur für künftige Pensionierungen. Es wird davon ausgegangen, dass die ehemaligen Beamten des BRFs, die bereits heute eine Pension beziehen, über erworbene Rechte verfügen. Dieser allgemeine Rechtsgrundsatz lässt sich insbesondere von dem Rückwirkungsverbot von Gesetzen ableiten, das in Artikel 2 des ehemaligen Zivilgesetzbuches festgehalten ist. Es erschien unter diesen Umständen nicht notwendig, eine weiterführende Übergangsbestimmung vorzusehen.”

5.4. Er kan met de gemachtigde mee worden ingestemd dat de ontworpen regeling niet met terugwerkende kracht uitwerking heeft, vermits ze enkel van toepassing zal zijn op pensioenen toegekend na 1 januari 2024. Dat neemt niet weg dat ze ook van toepassing zal zijn op vastbenoemde personeelsleden die voor die datum een pensioenaanvraag hebben ingediend, maar waarvan het pensioen na die datum wordt toegekend.

5.5. Bij de invoering van nieuwe pensioenmaatregelen rust op de decreetgever evenwel niet op algemene wijze een verplichting om in een overgangsmaatregel te voorzien voor degenen die bij de inwerkingtreding van die maatregelen reeds een pensioenaanvraag hadden ingediend. De nakende inwerkingtreding van een nieuwe pensioenregeling kan immers leiden tot een toename aan pensioenaanvragen, waardoor het door de decreetgever beoogde doel in het gedrang kan komen.¹¹

5.6. Uit de aangehaalde memorie van toelichting lijkt te kunnen worden opgemaakt dat de situatie van het pensioenfonds van het BRF van die aard is dat niet kan worden gewacht met de toepassing van de ontworpen regeling. Zo “werd besloten het pensioenfonds van het BRF door een *onmiddellijke* benoemingsstop geleidelijk af te bouwen” en moet het afstemmen van de pensioenregeling van de vaste personeelsleden van het BRF of die van de federale overheidsdiensten “de financiële draagkracht van het fonds tot het einde ervan [garanderen]”.

¹⁰ Zie o.m.: GwH 17 april 2008, nr. 67/2008, B.5.2; GwH 20 oktober 2009, nr. 163/2009, B.8; GwH 20 januari 2010, nr. 2/2010, B.7; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 8 mei 2014, nr. 80/2014, B.28.3.2.

¹¹ GwH 15 juli 2021, nr. 108/2021, B.10.3. Zie ook GwH 24 maart 2022, nr. 47/2022, B.3.1.

Gelet hierop kan de afwezigheid van een overgangsregeling worden aanvaard, al lijkt het raadzaam dit in de memorie van toelichting nader toe te lichten, bijvoorbeeld door nauwkeuriger inzicht te geven in de financiële situatie van het pensioenfonds van het BRF.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE