



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.424/4
du 19 février 2025

advies 77.424/4
van 19 februari 2025

sur

over

une proposition de loi ‘modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d’encadrement dans un service public, en vue de supprimer la possibilité offerte aux fonctionnaires de dépasser le plafond Wijninckx’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen en de wet van 4 maart 2004 houdende toekenning van aanvullende voordelen inzake rustpensioen aan personen die werden aangesteld om een management-of staffunctie uit te oefenen in een overheidsdienst, teneinde de overschrijding van het plafond Wijninckx door ambtenaren op te heffen’

Le 24 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public, en vue de supprimer la possibilité offerte aux fonctionnaires de dépasser le plafond Wijninckx', déposée par Mme Ellen SAMYN et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0653/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 19 février 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 février 2025.

*

Op 24 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen en de wet van 4 maart 2004 houdende toekenning van aanvullende voordelen inzake rustpensioen aan personen die werden aangesteld om een management-of staffunctie uit te oefenen in een overheidsdienst, teneinde de overschrijding van het plafond Wijninckx door ambtenaren op te heffen', ingediend door [mevrouw] mevrouw Ellen SAMYN c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0653/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 19 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Ahmed TIOURIRINE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Géraldine ROSOUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 februari 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le résumé de la proposition de loi expose l'objectif poursuivi comme suit :

« Il existe des différences importantes entre les pensions des fonctionnaires, d'une part, et les pensions des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés, d'autre part. En tant que première mesure visant à gommer progressivement ces différences, cette proposition de loi vise à supprimer la possibilité de dépasser de 20 % le plafond Wijninckx, qui fixe en principe le montant maximum de toute pension du secteur public. Actuellement, toute personne désignée pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public bénéficie de cette possibilité ».

L'article 3, § 1^{er}, de la loi du 4 mars 2004 'accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public' reconnaît aux catégories de personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement et qui sont définies à l'article 2 de la loi, le « droit, pour chaque mois d'exercice d'une fonction de management ou d'encadrement, à des avantages complémentaires en matière de pension de retraite qui correspondent à la différence entre, d'une part, 1/720^{ème} du traitement de référence défini au § 2 et, d'autre part, la pension de retraite à charge du régime de pension des travailleurs salariés à laquelle elle[s] peu[ven]t prétendre pour l'exercice de cette fonction ». En vertu de l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 mars 2004, « [l]e traitement de référence défini à l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, est soumis à une cotisation personnelle obligatoire fixée à 1,5 p.c. ».

L'article 39 de la loi du 5 août 1978 'de réformes économiques et budgétaires' prévoit différents plafonds pour les pensions de retraite visées à l'article 38 de la même loi en référence au traitement qui sert de base à leur liquidation. L'article 41 de la loi du 5 août 1978, tel

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

qu'il a été remplacé par la loi du 4 mars 2004, prévoit notamment, en son paragraphe 1^{er}, que « [p]our l'application des plafonds prévus aux articles 39 et 40, les avantages complémentaires destinés à compléter une pension légale, abstraction faite le cas échéant du capital ou de la rente visés au § 2, sont préalablement diminués à concurrence de 20 p.c. du montant défini à l'article 39, alinéa 2 »¹.

L'article 18, alinéas 2 à 5, de la loi du 4 mars 2004 organise un régime transitoire pour l'application de l'article 41 de la loi du 5 aout 1978².

La proposition à l'examen entend abroger, d'une part, les règles spécifiques, prévues par l'article 41 de la loi du 5 aout 1978, de prise en compte des avantages complémentaires pour le calcul des plafonds visés à l'article 39 (article 2), et, d'autre part, le régime transitoire prévu par les alinéas 2 à 5 de l'article 18 de la loi du 4 mars 2004.

La proposition à l'examen ne prévoit aucune disposition spécifique quant à son entrée en vigueur ni aucune disposition transitoire.

2. Le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la norme en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Le même principe constitutionnel s'oppose à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

¹ Le commentaire de l'article 12 du projet devenu la loi du 4 mars 2004 expose :

« Cette disposition s'applique tant aux avantages complémentaires visés au chapitre I^{er} qu'à tous les autres avantages complémentaires extralégaux accordés à des membres du personnel contractuels ou nommés à titre définitif visés par la loi du 5 aout 1978 précitée.

De plus, pour l'application des maximums relatif et absolu prévus aux articles 39 et 40 de cette loi, la rente ou le capital résultant du produit des cotisations personnelles extralégales en matière de pension n'est pas pris en compte, peu importe que cet avantage soit payé sous la forme d'un capital ou d'une rente. Cette exonération ne porte toutefois que sur le produit d'une cotisation de 5 % au maximum du traitement par année de prestation de services.

Pour l'application des plafonds précités, la disposition proposée prévoit que le montant des avantages complémentaires, abstraction faite de la rente ou du capital correspondant aux cotisations personnelles définies ci-dessus, est diminué à concurrence de 20 % du maximum absolu, à savoir 20 % de 46 882,74 euros = 9 376,55 euros par an à l'indice 138,01 ou, à l'indice en vigueur en janvier 2003, 20 % de 60 647,52 euros = 12 129,50 euros par an.

Cette exonération remplace celle qui était prévue à l'article 41 de la loi du 5 aout 1978 précitée et sera applicable, dès son entrée en vigueur, à toutes les personnes visées par cette disposition, quelle que soit la date de paiement de l'avantage », *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 0357/001, p. 10.

² Pour respectivement « les pensions et rentes qui ont pris cours avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi et qui seront liquidées à partir de cette date » (alinéa 2), « les pensions et rentes de retraite qui prendront cours entre la date d'entrée en vigueur de la présente loi et le 31 décembre 2010 » (alinéa 3), pour la prise en compte des périodes de mandat antérieures à la date d'entrée en vigueur de la loi du 4 mars 2004 pour « les personnes visées à l'article 2, qui ont exercé des fonctions de management ou d'encadrement avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi » (alinéa 4), et pour la prise en compte des périodes de mandat antérieures au 1^{er} janvier 2019 pour « les personnes visées à l'article 2, 2°/1 » (alinéa 5).

Si le pouvoir législatif estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat ou à bref délai et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Néanmoins, les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés si le régime transitoire ou son absence entraînait une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il était porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de sujets de droit sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire ou le régime transitoire envisagé. Le principe de la confiance légitime est étroitement lié au principe de sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes ³.

3. En s'appliquant de manière immédiate, sans aucun régime transitoire, le dispositif proposé est susceptible de porter atteinte, de manière discriminatoire, tant aux droits acquis en matière de pension qu'aux attentes légitimes des intéressés en cette matière.

Ainsi, dans la mesure où le dispositif proposé aurait une incidence sur des prestations déjà allouées ou sur le calcul de prestations pour lesquelles des cotisations auraient déjà été acquittées (y compris par des agents qui seraient toujours en fonction) en vue du financement d'une pension complémentaire, il ne semble pas compatible avec le principe de la confiance légitime combiné avec le droit au respect des biens, incluant le droit à la pension, y compris pour les fonctionnaires, protégé par l'article 1^{er} du Premier Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme ⁴.

³ Voir C.C., 6 février 2020, n° 13/2020, B.5.1 ; C.C., 20 juin 2024, n° 64/2024, B.54. Voir aussi en ce sens, les avis 70.541/2 donné le 21 février 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 mars 2022 'modifiant, en ce qui concerne l'accréditation des praticiens de l'art dentaire, l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnées le 14 juillet 1994' et 71.615/4 donné le 29 juin 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 juillet 2022 'modifiant diverses dispositions relatives aux cours de perfectionnement des militaires de carrière du cadre actif et abrogeant les épreuves professionnelles de la formation pour candidat officier supérieur des officiers de carrière du niveau A'. Voir également l'avis 74.434/4 donné le 4 octobre 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 novembre 2023 'portant modification (1) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles, (2) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles, (3) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale et (4) de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale', l'observation générale.

⁴ Voir par exemple Cour eur. D.H., déc. *Da Conceição Mateus et Santos Januario c. Portugal*, 8 octobre 2013, § 18.

4. En outre, par son objet, la proposition à l'examen porte sur un droit à la pension de retraite qui est une composante du droit à la sécurité sociale consacré par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ⁵, en l'occurrence sur un régime de pension complémentaire. Or, selon la Cour constitutionnelle, « il peut être admis que l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23, alinéa 3, 1° et 2°, de la Constitution en matière de rémunération équitable et en matière de sécurité sociale s'impose au législateur lorsqu'il légifère en matière de pensions complémentaires » ⁶.

Comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 20/2025 du 6 février 2025 :

« L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable » ⁷.

Pour être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif.

Outre le fait qu'il est susceptible de porter atteinte de manière discriminatoire à la confiance légitime des personnes concernées, le dispositif proposé est susceptible d'entraîner un recul dans le droit à une pension des personnes intéressées.

Sauf aux auteurs de la proposition à pouvoir démontrer, au moyen d'éléments circonstanciés, que le recul induit par les mesures proposées n'est pas significatif, il appartient à ces derniers d'exposer précisément les objectifs qu'ils entendent rencontrer par l'adoption de ces mesures et la justification raisonnable qui sous-tend celles-ci.

À ce propos, les auteurs de la proposition se limitent, dans le résumé de celle-ci, à faire état de leur volonté de prendre une « première mesure visant à gommer [les] différences [importantes entre les pensions des fonctionnaires, d'une part, et les pensions des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés, d'autre part] ». Il ne peut être conclu qu'une telle considération, non davantage étayée, suffit à justifier le dispositif proposé au regard de l'obligation de *standstill* déduite de l'article 23 de la Constitution.

5. Compte tenu de ces observations fondamentales quant au dispositif proposé ainsi qu'à l'absence de toute disposition transitoire, la proposition n'est pas examinée plus avant.

*

⁵ Voir par exemple, à propos de la moindre progression du montant nominal d'une pension par rapport à un montant initialement prévu, l'avis 74.469/4 donné le 11 octobre 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 novembre 2023 'modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 2020 pris en application de l'article 132, § 2, de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses'.

⁶ C.C., 14 novembre 2024, n° 122/2024, B.5.3.

⁷ C.C., 6 février 2025, n° 20/2025, B.9.2.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In de samenvatting van het wetsvoorstel wordt de nagestreefde doelstelling als volgt verwoord:

“De verschillen tussen de ambtenarenpensioenen enerzijds en de zelfstandigen- en werknemerspensioenen anderzijds zijn groot. Als eerste stap naar een afbouw van die verschillen strekt dit wetsvoorstel tot de opheffing van de mogelijkheid om het plafond Wijninckx, dat in beginsel het maximale bedrag van een overheidspensioen bepaalt, met 20 % te overschrijden. Die mogelijkheid bestaat tot op heden immers voor personen die werden aangesteld om in een overheidsdienst een management- of staffunctie uit te oefenen.”

Bij artikel 3, § 1, van de wet van 4 maart 2004 ‘houdende toekenning van aanvullende voordelen inzake rustpensioen aan personen die werden aangesteld om een management- of staffunctie uit te oefenen in een overheidsdienst ’ wordt aan de categorieën van personen die werden aangesteld om een management- of staffunctie uit te oefenen die omschreven worden in artikel 2 van de wet, “[v]oor elke maand diensttijd in een management- of staffunctie, [het] recht [toegekend] op aanvullende voordelen inzake rustpensioen die beantwoorden aan het verschil tussen enerzijds 1/720 van de in § 2 bepaalde referentiewedde en anderzijds het rustpensioen ten laste van de pensioenregeling van de werknemers waarop [ze aanspraak kunnen maken] voor de uitoefening van deze functie”. Krachtens artikel 5, eerste lid, van de wet van 4 maart 2004, is de “in artikel 3, § 2, eerste lid bepaalde referentiewedde (...) onderworpen aan een verplichte persoonlijke bijdrage vastgesteld op 1,5 pct.”.

In artikel 39 van de wet van 5 augustus 1978 ‘houdende economische en budgettaire hervormingen’ worden voor de rustpensioenen bedoeld in artikel 38 van dezelfde wet verschillende plafonds vastgesteld ten opzichte van de wedde die als grondslag voor de uitkering dient. Paragraaf 1 van artikel 41 van de wet van 5 augustus 1978, zoals dat gewijzigd is bij de wet van

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

4 maart 2004, bepaalt inzonderheid dat “[v]oor de toepassing van de in de artikelen 39 en 40 bepaalde plafonds, (...) de aanvullende voordelen die tot doel hebben een wettelijk pensioen aan te vullen, in voorkomend geval afgezien van het kapitaal of de rente bedoeld in § 2, voorafgaandelijk verminderd [worden] ten belope van 20 pct. van het in artikel 39, tweede lid bepaalde bedrag”.¹

Artikel 18, tweede tot vijfde lid, van de wet van 4 maart 2004 voorziet in een overgangsregeling voor de toepassing van artikel 41 van de wet van 5 augustus 1978.²

Het voorliggende voorstel strekt tot opheffing van, enerzijds, de specifieke regels vervat in artikel 41 van de wet van 5 augustus 1978 inzake het in aanmerking nemen van de aanvullende voordelen voor de berekening van de in artikel 39 genoemde plafonds (artikel 2), en anderzijds, de overgangsregeling waarin is voorzien in het tweede tot het vijfde lid van artikel 18 van de wet van 4 maart 2004.

Het voorliggende voorstel bevat geen specifieke bepaling in verband met de inwerkingtreding noch enige overgangsbepaling.

2. Het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, sluit niet uit dat voorzien wordt in een verschillende behandeling van bepaalde categorieën van personen, voor zover het criterium van onderscheid objectief en redelijkerwijs kan worden verantwoord. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betreffende norm; het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Hetzelfde grondwettelijke beginsel staat eraan in de weg dat categorieën van personen die zich ten aanzien

¹ In de toelichting bij artikel 12 van het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 maart 2004 staat:

“Deze bepaling is zowel van toepassing op de in hoofdstuk I bedoelde aanvullende voordelen als op alle andere extra-legale aanvullende voordelen die toegekend worden aan de door voormelde wet van 5 augustus 1978 bedoelde contractuele of vast benoemde personeelsleden.

Bovendien wordt, voor de toepassing van het relatief en het absoluut plafond bepaald in de artikelen 39 en 40 van die wet, de rente of het kapitaal voortvloeiend uit de opbrengst van de persoonlijke extra-legale bijdragen inzake pensioen, niet in aanmerking genomen, ongeacht het feit of dit voordeel uitbetaald wordt in de vorm van een kapitaal of van een rente. Deze vrijstelling heeft evenwel slechts betrekking op de opbrengst van een bijdrage van ten hoogste 5 % van de wedde per jaar gepresteerde diensten.

Voor de toepassing van voormelde plafonds bepaalt de voorgestelde bepaling dat het bedrag van de aanvullende voordelen, afgezien van de rente die of het kapitaal dat beantwoordt aan de hiervoor bepaalde persoonlijke bijdragen, wordt verminderd ten belope van 20 % van het absoluut maximum, dit is 20 % van 46 882,74 euro = 9 376,55 euro per jaar aan de index 138,01 of, aan de in januari 2003 van kracht zijnde index, 20 % van 60 647,52 euro = 12 129,50 euro per jaar.

Deze vrijstelling vervangt die welke bepaald was in artikel 41 van voormelde wet van 5 augustus 1978. Zij zal, vanaf haar inwerkingtreding, toepasselijk zijn op alle door die bepaling bedoelde personen, ongeacht de datum van de betaling van het voordeel.” *Parl.St.* Kamer 2003-2004, nr. 357/1, 10.

² Voor respectievelijk “de pensioenen en renten die ingegaan zijn vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet en die vanaf die datum zullen uitbetaald worden” (tweede lid), “de rustpensioenen en -renten die zullen ingaan tussen de datum van inwerkingtreding van deze wet en 31 december 2010” (derde lid), het in aanmerking nemen van de mandaatperiodes vóór de inwerkingtreding van de wet van 4 maart 2004 wat betreft “de in artikel 2 bedoelde personen die management- of staffuncties uitgeoefend hebben vóór de datum van inwerkingtreding van deze wet” (vierde lid) en het in aanmerking nemen van de mandaatperiodes van vóór 1 januari 2019 wat betreft “de in artikel 2, 2^o/1, bedoelde personen” (vijfde lid).

van de aangevochten maatregel in een volledig verschillende situatie bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

Indien de wetgevende macht van mening is dat een beleidswijziging nodig is, kan ze beslissen dat die met onmiddellijke ingang of op korte termijn wordt doorgevoerd en is ze in beginsel niet verplicht in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden evenwel geschonden zijn indien de overgangsregeling of het ontbreken van een dergelijke regeling zou leiden tot een verschil in behandeling waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien op buitensporige wijze afbreuk zou worden gedaan aan het vertrouwensbeginsel. Dat is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtssubjecten miskend worden zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een overgangsregeling of de overgangsregeling die ingevoerd wordt kan rechtvaardigen. Het vertrouwensbeginsel is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel, dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtssubjecten om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.³

3. Doordat het voorgestelde dispositief meteen toepasselijk is, zonder overgangsregeling, kan het, op discriminerende wijze, zowel afbreuk doen aan de verworven pensioenrechten als aan de legitieme verwachtingen van diegenen die door die maatregel getroffen worden.

Voor zover het voorgestelde dispositief een weerslag zou hebben op de reeds toegekende uitkeringen of op de berekening van de uitkeringen waarvoor reeds bijdragen betaald zijn (ook door ambtenaren die nog altijd in functie zijn) met het oog op de financiering van een aanvullend pensioen, lijkt het dus niet verenigbaar met het vertrouwensbeginsel gecombineerd met het recht op het ongestoord genot van de eigendom, waaronder het recht op pensioen, ook voor de ambtenaren, dat beschermd is bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.⁴

³ Zie GwH 6 februari 2020, nr. 13/2020, B.5.1; GwH 20 juni 2024, nr. 64/2024, B.54. Zie in dezelfde zin de adviezen 70.541/2 van 21 februari 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 maart 2022 'tot wijziging, wat betreft de accreditering van tandheelkundigen, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994' en 71.615/4 van 29 juni 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 20 juli 2022 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de vervolmakingscursussen van de beroepsmilitairen van het actief kader en tot opheffing van de beroepsproeven van de vorming voor kandidaat hoofdofficier voor de beroepsofficieren van niveau A'. Zie eveneens advies 74.434/4 van 4 oktober 2023 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 november 2023 'tot wijziging van (1) het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel, (2) van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel, (3) van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en (4) van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', algemene opmerking.

⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM 8 oktober 2013, besl. *Da Conceição Mateus en Santos Januario v. Portugal*, § 18.

4. Bovendien heeft het voorliggende voorstel, gelet op het voorwerp ervan, betrekking op een recht op een rustpensioen, dat een onderdeel is van het recht op sociale zekerheid verankerd in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet,⁵ *in casu* op een regeling inzake een aanvullend pensioen. Volgens het Grondwettelijk Hof “kan er [evenwel] van worden uitgegaan dat de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23, derde lid, 1° en 2°, van de Grondwet inzake billijke vergoeding en inzake sociale zekerheid in acht moet worden genomen door de wetgever wanneer hij wetgevend optreedt inzake aanvullende pensioenen”.⁶

In arrest nr. 20/2025 van 6 februari 2025 heeft het Grondwettelijk Hof op het volgende gewezen:

“Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat door de van toepassing zijnde wetgeving wordt geboden, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.”⁷

Om toelaatbaar te zijn in het licht van de *standstill*-verplichting moet de bewerkstelligde teruggang, als die significant blijkt, een legitieme doelstelling nastreven en evenredig zijn met die doelstelling.

Naast het feit dat het voorgestelde dispositief op discriminerende wijze afbreuk kan doen aan het gewettigd vertrouwen van de betrokken personen, kan het voor een teruggang zorgen van het recht van de betrokken personen op een pensioen.

Tenzij de stellers van het voorstel aan de hand van gedetailleerde gegevens kunnen aantonen dat de door de voorgestelde maatregelen bewerkstelligde teruggang niet significant is, moeten ze nauwkeurig uiteenzetten welke doelstellingen ze met die maatregelen willen bereiken en een redelijke verantwoording voor die maatregelen geven.

Wat dat betreft, beperken de stellers van het voorstel zich ertoe in de samenvatting ervan gewag te maken van hun wens om een “eerste stap [te zetten] naar een afbouw van [de grote] verschillen tussen de ambtenarenpensioenen enerzijds en de zelfstandigen- en werknemerspensioenen anderzijds]”. Er kan niet geconcludeerd worden dat een dergelijke, niet nader gestaafde, overweging volstaat om het voorgestelde dispositief te verantwoorden ten aanzien van de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.

⁵ Zie bijvoorbeeld, in verband met de minder grote vooruitgang van het nominale bedrag van een pensioen ten opzichte van het oorspronkelijk bepaalde bedrag, advies 74.469/4 van 11 oktober 2023 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 5 november 2023 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 2020 genomen met toepassing van artikel 132, § 2, van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen’.

⁶ GwH 14 november 2024, nr. 122/2024, B.5.3.

⁷ GwH 6 februari 2025, nr. 20/2025, B.9.2.

5. Gelet op die fundamentele opmerkingen in verband met het voorgestelde dispositief alsook met het ontbreken van een overgangsbepaling wordt het voorstel niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO