



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.334/3
van 12 november 2012

over

een voorontwerp van decreet ‘zur Abänderung des
Programmdekretes vom 29. Juni 1998 im Hinblick auf eine
zeitlich begrenzte Maßnahme für das Belgische Rundfunk- und
Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft’

Op 6 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Lokale Besturen van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘zur Abänderung des Programmdekretes vom 29. Juni 1998 im Hinblick auf eine zeitlich begrenzte Maßnahme für das Belgische Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 november 2012.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“dass zum Einen somit der Haushalt 2013 des BRF unmittelbar von den Einsparungen Nutzen ziehen kann, und dass zum Anderen die föderale Reform des vorzeitigen Ruhestands im öffentlichen Sektor am 1. Januar 2013 in Kraft tritt (siehe Artikel 85 des Gesetzes vom 28. Dezember 2011, der seinerseits Artikel 46 des Gesetzes vom 15. Mai 1984 zur Festlegung von Maßnahmen zur Harmonisierung der Pensionsregelungen abändert) und die vorliegenden Abänderungen bis zu diesem Zeitpunkt erfolgt sein müssen.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een tijdelijke maatregel in te voeren waarmee aan het vastbenoemde personeel van het “Belgisches Rundfunk- und Fernsehzentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft” (BRF) de mogelijkheid wordt geboden om vrijwillig een vervroegde pensionering vanaf de leeftijd van zevenenvijftig jaar aan te vragen. Daartoe wordt een nieuwe afdeling 3.1 ingevoegd in hoofdstuk VIII (“Bepalingen betreffende de pensioenen van het vastbenoemd personeel van het BRF (Belgisch radio- en televisiecentrum van de Duitstalige Gemeenschap”) van het programmadecreet van 29 juni 1998.

Het ontworpen artikel 97.1 van het programmadecreet van 29 juni 1998 bepaalt dat ambtenaren van de BRF tot 20 december 2012 een vervroegde pensionering kunnen aanvragen wanneer zij op 31 december 2012 de leeftijd van zevenenvijftig jaar hebben bereikt. Dit vervroegde pensioen gaat in op 1 januari 2013. Naar luid van het ontworpen artikel 97.2 van hetzelfde decreet wordt aan de betrokkenen vijfenzeventig procent van de brutowedde van de laatste maand dienstactiviteit uitbetaald zolang zij de leeftijd van zestig jaar niet hebben bereikt. Vanaf die leeftijd tot vijf jaar na de aanvangsdatum van de vervroegde pensionering wordt het pensioen berekend alsof de betrokkene zijn dienst met zijn laatste activiteitswedde had voortgezet, zonder dat de vijfenzestigste verjaardag van de betrokkene kan overschreden worden.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel

4.1. Door de ontworpen regeling wordt een verschillende behandeling ingesteld, enerzijds naargelang de leeftijd en anderzijds naargelang het tijdstip waarop de vervroegde pensioenleeftijd wordt bereikt.

De vraag rijst of deze ongelijke behandeling in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 ‘tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep’ aangezien het om een verschillende behandeling gaat op grond van leeftijd in een arbeidssituatie. Wat dat laatste betreft moet worden nagegaan of de regeling een “rechtvaardiging vind[t] in een legitieme doelstelling en of de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn, en dus in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel”².

4.2. Over de ontwerpbevestigingen die hebben geleid tot de tijdelijke regeling die voorkomt in de artikelen 96 en 97 van het programmadecreet van 29 juni 1998, en die slechts verschilt ten aanzien van de ontworpen regeling omdat het om een verplichte vervroegde pensionering ging, merkte de Raad van State het volgende op:

“Het is niet uitgesloten dat voor die maatregel een verantwoording gegeven kan worden, die de toets van het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan³. De Raad van State moet echter vaststellen dat de memorie van toelichting terzake geen enkele aanwijzing verschaft.

Het staat aan de Regering om aan de Raad van de Duitstalige Gemeenschap de nodige gegevens te bezorgen waaruit blijkt dat de ontworpen maatregel een wettig doel nastreeft en dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen dat doel en het aangewende middel, o.m. wat de leeftijdsgrens (55 jaar) en het einde van de overgangsperiode (31 december 1998) betreft.”⁴

4.3. Wat de legitieme doelstelling van de regeling betreft, kan uit de memorie van toelichting worden afgeleid dat beoogd worden de personeelsinkrimping als gevolg van een structureel tekort, “so sozialverträglich wie möglich” door te voeren. Hieruit kan evenwel nog niet worden opgemaakt of een doelstelling van sociaal beleid⁵ wordt nagestreefd, die voorhanden dient te zijn om een verschillende behandeling door te voeren binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/78/EG, met name gelet op artikel 6, lid 1, van deze richtlijn, dat luidt als volgt:

“Niettegenstaande artikel 2, lid 2, kunnen de lidstaten bepalen dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien zij in het kader van de

² Zie HvJ 6 november 2012, C-286/12, *Commissie t. Hongarije*, § 56 (over een regeling die een verlaging van de verplichte pensioenleeftijd voor magistraten van 70 naar 62 jaar inhield).

³ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Zie, i.v.m. de personeelsleden van de RTBF, het arrest van het Arbitragehof van 16 juni 1994, nr. 46/94; i.v.m. de personeelsleden van de BRTN, het arrest van het Arbitragehof van 14 juli 1997, nr. 39/97.

⁴ Adv.RvS 27.629/2/3 van 13 mei en 2 juni 1998 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het ‘Programmdekret’ van 29 juni 1998, *Parl.St. D.Gem.Parl.* 1997-98, nr. 116/2, p. 34.

⁵ Zie HvJ 6 november 2012, C-286/12, *Commissie t. Hongarije*, § 60.

ationale wetgeving objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Dergelijke verschillen in behandeling kunnen onder meer omvatten:

a) het creëren van bijzondere voorwaarden voor toegang tot arbeid en beroepsopleiding, van bijzondere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, met inbegrip van voorwaarden voor ontslag en beloning voor jongeren, oudere werknemers en werknemers met personen ten laste, teneinde hun opnemingsproces in het arbeidsproces te bevorderen, en hun bescherming te verzekeren;

b) de vaststelling van minimumvoorwaarden met betrekking tot leeftijd, beroepservaring of -anciënniteit in een functie voor toegang tot de arbeid of bepaalde daaraan verbonden voordelen;

c) de vaststelling van een maximumleeftijd voor aanwerving, gebaseerd op de opleidingseisen voor de betrokken functie of op de noodzaak van een aan pensionering voorafgaand redelijk aantal arbeidsjaren.”

Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, wordt in de memorie van toelichting enkel verwezen naar het voormelde advies van de Raad van State en naar de verantwoording van de toenmalige regeling door de bevoegde minister. Vervolgens wordt de verschillende behandeling als volgt gerechtvaardigd:

“Insofern der vorliegende Dekretentwurf angesichts einer nicht minder schwierigen Haushaltsslage des BRG weitaus weniger einschneidende Maßnahmen vorsieht – freiwilliger vorzeitiger Ruhestand und erst ab 57 Jahren – , werden die Gleichheits- und Verhältnismäßigkeitsgrundsätze eingehalten.”

Met de loutere stelling dat de ontworpen maatregel minder verregaand is dan de vorige tijdelijke regeling inzake vervroegde pensionering, wordt nog niet aangetoond dat de ongelijke behandeling *in concreto* gerechtvaardigd is, namelijk dat de regeling passend en noodzakelijk is en dat de gevolgen van de regeling niet onevenredig zijn.

B. Overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel

5. Naar luid van artikel 2 treedt het aan te nemen decreet in werking op de dag waarop het wordt aangenomen. Een dergelijke wijze van inwerkingtreding moet evenwel worden vermeden, aangezien zij niet strookt met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving. Zolang het betrokken decreet niet is bekendgemaakt, kunnen de rechtsonderhorigen immers niet weten dat het ontworpen decreet in werking is getreden, zodat er feitelijk terugwerkende kracht aan wordt verleend. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande enkel het volgende gesteld:

“Aufgrund der Dringlichkeit wird dieses ausnahmsweise auf den Tag der Verabschiedung des Dekretes festgelegt.”

Aangezien de ontworpen regeling strekt tot het toekennen van een voordeel toekent aan de betrokken personeelsleden van het BRG, lijkt deze feitelijke terugwerkende kracht te dezen geen rechtsonzekerheid te veroorzaken, ten minste op voorwaarde dat de stellers van het

ontwerp er over waken dat het decreet bekendgemaakt wordt op een ogenblik waarop de personeelsleden die voor de regeling in aanmerking komen, nog over voldoende tijd beschikken om met kennis van zaken een keuze te maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS