



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.409/3
van 9 december 2015

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
‘houdende wijziging van diverse bepalingen betreffende de
pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de
Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie en hun
rechtverkrijgenden’

Op 30 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 9 december 2015, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘houdende wijziging van diverse bepalingen betreffende de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie en hun rechtverkrijgenden’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 december 2015.

*

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

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp strekt er in hoofddorpe toe om het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de rustpensioenen, toegekend aan de vastbenoemde personeelsleden van de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie en betreffende de overlevingspensioenen, toegekend aan de rechtverkrijgenden van die personeelsleden’ te wijzigen. Met dat decreet werd beoogd om, met ingang van 1 januari 2013, de pensioenregeling voor de vastbenoemde personeelsleden van de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (hierna: de VRT) aan te passen aan de pensioenhervorming bepaald in de wet van 28 december 2011 ‘houdende diverse bepalingen’, en om die pensioenregeling zo veel mogelijk af stemmen op die voor de vastbenoemde ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap, mits het behoud van een aantal afwijkingen die het gevolg zijn van sociale akkoorden gesloten in het kader van de herstructurering van de VRT sedert 1996. Het ontwerp strekt ertoe om een aantal bepalingen van het decreet van 25 april 2014 te verduidelijken en om een aantal tegenstellingen en onverenigbaarheden met de regeling voor de Vlaamse ambtenaren weg te werken (artikelen 4 tot 28 van het ontwerp).

De wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2013 (artikel 30, eerste lid). De toepassing van de bij de artikelen 4 tot 28 aangebrachte wijzigingen voor de pensioenen die ingaan na 31 december 2012, kan geen aanleiding geven tot terugvordering van onverschuldigde bedragen die betrekking hebben op de periode vanaf de ingangsdatum van het pensioen tot de laatste dag van de maand na de maand waarin het aan te nemen decreet wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 29).

2.2. Daarnaast wordt het decreet van 13 april 1999 ‘tot regeling van de rechtspositie van het statutair en het contractueel personeel van het VRT-Filharmonisch orkest en het VRT-Koor’ aangepast aan de wijzigingen van de financieringsregeling van de pensioenen bij artikel 29 van het decreet van 25 april 2014 (artikelen 2 en 3 van het ontwerp). Deze bepalingen treden in werking op de door de Vlaamse Regering te bepalen datum, bedoeld in artikel 29, tweede lid, 2°, van het decreet van 25 april 2014, en uiterlijk op 31 december 2015 (artikel 30, tweede lid).

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

ALGEMENE OPMERKING

3.1. De artikelen 25 tot 28 van het ontwerp voorzien in “aftoppingsregels” waarbij het maximumbedrag van het totale pensioen van de personeelsleden van de VRT wordt bepaald op 46.882,74 euro.

De aftoppingsregels waarin wordt voorzien in de ontworpen artikelen 27/3 en 27/4 van het decreet van 25 april 2014 (artikelen 26 en 27 van het ontwerp) zijn van toepassing op alle personeelsleden, terwijl de waarborgen waarin wordt voorzien in de ontworpen artikelen 27 en 27/1 van hetzelfde decreet (artikelen 22 en 23 van het ontwerp) enkel van toepassing zijn op de personeelsleden van het middenkader van de VRT waarvan de eventuele statutaire tewerkstelling, overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’, met het oog op het uitoefenen van de in artikel 26 van het decreet van 25 april 2014 vermelde functies wordt omgezet in een tewerkstelling onder arbeidsovereenkomst. Nochtans hernemen de ontworpen artikelen 27/3 en 27/4 de begrenzingen waarin thans wordt voorzien in artikel 27, vierde tot achtste lid, van het decreet van 25 april 2014 ten aanzien van de voormelde personeelsleden van het middenkader van de VRT. Die begrenzingen moesten, volgens de memorie van toelichting bij het thans voorliggende ontwerp, onder meer bijdragen tot de realisatie van de passende waarborg voor de personeelsleden van het middenkader van de VRT. Zodoende worden twee categorieën van personeelsleden die zich in een verschillende situatie bevinden, op dezelfde wijze behandeld, namelijk zij die de waarborgen genieten waarin wordt voorzien in onderafdeling 1 van afdeling 4 van hoofdstuk 4 van het decreet 25 april 2014 en zij die de voormelde waarborgen niet genieten.

3.2. De grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie verzetten zich er tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van een maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

3.3. Bij het bepalen van zijn pensioenbeleid beschikt de decreetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Indien evenwel eenzelfde regeling van toepassing wordt gemaakt op categorieën van personen die zich in een wezenlijk verschillende situatie bevinden, dient onderzocht te worden of die bepalingen “evenredig zijn met het nagestreefde doel en of zij geen onevenredige gevolgen hebben ten aanzien van de situatie van de ene of de andere van die categorieën van personen. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van de pensioenregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen”.³

² Zie o.m. GwH 14 mei 2003, nr. 63/2003, B.5.

³ GwH 10 juli 2014, nr. 103/2014, B.6.2 en B.6.3.

De stellers van het ontwerp moeten bijgevolg in staat zijn de voormelde bepalingen van het ontwerp die verschillende situaties op dezelfde wijze behandelen, te verantwoorden in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 13

4.1. Uit het protocol nr. 346.1123 houdende de conclusies van de onderhandelingen die op 14 september 2015 en op 19 oktober 2015 gevoerd werden in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap - Vlaams Gewest, blijkt dat er met betrekking tot het ontworpen artikel 13 van het decreet van 25 april 2014 een werkgroep zal worden opgericht die de huidige formulering van dit artikel zal afwegen tegenover alternatieve formuleringen met betrekking tot het vakantiegeld en dat deze werkgroep ten laatste op 31 januari 2016 het resultaat van die evaluatie van beide voorstellen zal voorleggen.

Er dient te worden opgemerkt dat mocht die evaluatie leiden tot wijzigingen aan artikel 13 van het ontwerp, die wijzigingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, dienen te worden voorgelegd.

4.2. In de tweede zin van het ontworpen artikel 13 van het decreet van 25 april 2014 dient het woord “jaarbedrag” te worden vervangen door de woorden “het jaarbedrag”.

Artikel 23, 24, 26 en 27

5. In de inleidende zin van de artikelen 23, 24, 26 en 27 van het ontwerp dienen de woorden “gewijzigd bij het decreet van 19 december 2014” te worden vervangen door de woorden “gewijzigd bij de decreten van 19 december 2014 en 3 juli 2015”.

Bovendien moet in de inleidende zin van de artikelen 26 en 27 de zinsnede “onderafdeling 2” telkens worden vervangen door de zinsnede “hoofdstuk 4, afdeling 4, onderafdeling 2”.

Artikelen 29 en 30

6.1. Luidens artikel 30, eerste lid, van het ontwerp hebben de artikelen 4 tot 28 van het aan te nemen decreet uitwerking met ingang van 1 januari 2013, zijnde de datum waarop het decreet van 25 april 2014 in werking is getreden, met dien verstande dat de toepassing van de in de artikelen 4 tot 28 vervatte wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 voor de pensioenen die ingaan na 31 december 2012, geen aanleiding kan geven tot de terugvordering van onverschuldigde bedragen die betrekking hebben op de periode vanaf de ingangsdatum van het pensioen tot de laatste dag van de maand na de maand waarin het aan te nemen decreet wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 29).

Zodoende krijgen die bepalingen terugwerkende kracht. Het gegeven dat voor de rust- en overlevingspensioenen die ná 1 januari 2013, maar vóór de bekendmaking van het aan te nemen decreet zijn toegekend, geen terugvorderingen dienen te geschieden van onverschuldigde bedragen, doet hieraan geen afbreuk. Die pensioenen zullen immers na het verstrijken van de in artikel 29 van het ontwerp bepaalde termijn worden herberekend.

6.2. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.⁴ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁵

Uit de verklaringen van de gemachtigde valt af te leiden dat het ontwerp geen bepaling bevat die tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures wordt beïnvloed, zodat moet worden nagegaan of de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor een doelstelling van algemeen belang.

6.3. Bovendien heeft het op basis van het thans geldende decreet van 25 april 2014 toegekende pensioen ten aanzien van personeelsleden die ná 1 januari 2013, maar vóór de bekendmaking van het aan te nemen decreet op pensioen zijn gesteld, een patrimoniaal karakter dat onder het toepassingsgebied valt van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens.⁶ Ten aanzien van die categorie van personeelsleden houdt de ontworpen regeling een inmenging in met het bij de voormelde verdragsbepaling gewaarborgde recht op eigendom. Een dergelijke inmenging dient verantwoord te zijn door een doelstelling van algemeen belang en dient evenredig te zijn met het nagestreefde doel.

6.4. De gemachtigde antwoordde bevestigend op de vraag of de ontworpen regeling ertoe kan leiden dat een personeelslid dat na 1 januari 2013 op pensioen is gesteld en dat op basis van het thans geldende decreet van 25 april 2014 een toegekend pensioen geniet waarop hij volgens de ontworpen bepalingen geen recht meer heeft, dat pensioen weliswaar niet moet terugbetalen, maar het vanaf de laatste dag van de maand die volgt op de maand waarin de ontworpen bepalingen in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt niet meer zal ontvangen.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12.

⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1.

⁶ EHRM 7 november 2013, *Pichkur v. Oekraïne*, § 41.

Hij voegde hier evenwel aan toe:

“In de praktijk blijkt op basis van de gegevens van Ethias/VRT en PDOS evenwel niemand te zijn die sedert 1-1-2013 een te hoog pensioen zou ontvangen hebben.”

6.5. Indien evenwel de ontworpen regeling geen nadelige gevolgen heeft ten aanzien van na 1 januari 2013 toegekende pensioenen, is de terugwerkende kracht van die regeling, net zoals artikel 29 van het ontwerp, zinloos. Er valt dan ook niet in te zien hoe de terugwerkende kracht zou kunnen worden verantwoord door een doelstelling van algemeen belang.

Indien de ontworpen regeling toch nadelige gevolgen zou hebben ten aanzien van na 1 januari 2013 toegekende pensioenen, moet, gelet op wat voorafgaat, de terugwerkende kracht onontbeerlijk zijn voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang en dient de inmenging in het eigendomsrecht die eruit voortvloeit evenredig te zijn met de nagestreefde doelstelling van algemeen belang.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT