

Rolnummers 7003, 7021, 7024, 7025,
7028 en 7029

Arrest nr. 113/2020
van 31 augustus 2020

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 30 maart 2018 « met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als nietvastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerde pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen », ingesteld door de Franse Gemeenschapsregering, door Muriel Hogie, door Myriam Maes, door Gilles Thône, door Natacha Crèvecoeur en Suliga Faraji en door de gemeente Schaarbeek.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 6 september 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 september 2018, heeft de Franse Gemeenschapsregering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-M. Wolter, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2, 3, 5, 10 en 15 tot 23 van de wet van 30 maart 2018 « met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als nietvastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerde pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 2018).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 12 oktober 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 15 oktober 2018, heeft Muriel Hogie beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 15 oktober 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 oktober 2018, heeft Myriam Maes beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 oktober 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 oktober 2018, heeft Gilles Thône beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet.

e. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 oktober 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 oktober 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3, § 2, en 6 van dezelfde wet door Natacha Crèvecoeur en Suliga Faraji, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Joassart, advocaat bij de balie te Brussel.

f. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 oktober 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 oktober 2018, heeft de gemeente Schaarbeek, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Molitor, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 12 en 28 van dezelfde wet.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7003, 7021, 7024, 7025, 7028 en 7029 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Pertry en Mr. B. Martel, advocaten bij de balie te Brussel (in alle zaken);

- het College van de Franse Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Letellier, advocaat bij de balie te Brussel (in de zaken nrs. 7021, 7024, 7025, 7028 en 7029);

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Collon, advocaat bij de balie te Brussel (in de zaken nrs. 7021, 7024, 7025, 7028 en 7029).

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad;
- het College van de Franse Gemeenschapscommissie.

Bij beschikking van 12 februari 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet, ter vervanging van rechter J.-P. Moerman, wettig verhinderd, en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 4 maart 2020 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partij in de zaak nr. 7003 om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 4 maart 2020 de dag van de terechtzitting bepaald op 22 april 2020.

Bij beschikking van 18 maart 2020 heeft het Hof een richtlijn aangenomen (« Richtlijn betreffende de bijzondere proceduremaatregelen van het Grondwettelijk Hof in het kader van de coronaviruscrisis »), waarbij in artikel 1 ervan werd bepaald dat tot nader order geen enkele terechtzitting zou worden vastgesteld en dat de zaken die reeds vastgesteld waren voor de terechtzitting van 22 april 2020 (de zaken met de rolnummers 7003, 7021, 7024, 7025, 7028 en 7029), *sine die* worden verdaagd.

Bij beschikking van 20 mei 2020 heeft het Hof de dag van de terechtzitting bepaald op 16 juni 2020.

Op de openbare terechtzitting van 16 juni 2020 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J.-M. Wolter, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 7003;
 - . Mr. C. Molitor, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 7029;
 - . Mr. V. Pertry en Mr. F.-X. Gaudissart, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. B. Martel, voor de Ministerraad (in alle zaken);
 - . Mr. V. Letellier, voor het College van de Franse Gemeenschapscommissie (in de zaken nrs. 7021, 7024, 7025, 7028 en 7029);
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Zaak nr. 7003

A.1.1. De Ministerraad stelt vast dat het door de Franse Gemeenschapsregering ingestelde beroep alleen betrekking heeft op de artikelen 2, 3, 5, 10 en 15 tot 23 van de wet van 30 maart 2018 « met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als nietvastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerde pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen » (hierna : de bestreden wet). De andere bepalingen van de wet worden niet beoogd. Bovendien zet de verzoekende partij in haar verzoekschrift niet uiteen, wat de beoogde bepalingen betreft, in welk opzicht de artikelen 2, 3, §§ 1 en 3, 5 en 10 van de bestreden wet de beoogde referentienormen zouden schenden. Het beroep is dus deels onontvankelijk, wegens het ontbreken van een uiteenzetting van de grieven.

A.1.2. De verzoekende partij verzet zich niet ertegen dat het beroep wordt begrensd tot de artikelen 2, 3, 5, 10 en 15 tot 23 van de bestreden wet, indien het Hof vaststelt dat in geval van vernietiging van die bepalingen de andere bepalingen van de wet een nut behouden. Zij betwist daarentegen de bewering dat het beroep geen betrekking zou hebben op de artikelen 2, 3, §§ 1 en 3, 5 en 10 van de bestreden wet. De kritiek die zij formuleerde met betrekking tot de retroactiviteit van de bij de bestreden wet ingevoerde pensioenregeling en de ontstentenis van een overgangsregeling heeft immers betrekking op die bepalingen.

Zaken nrs. 7021, 7024, 7025, 7028 en 7029

A.1.3. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 zijn contractuele personeelsleden van de Franse Gemeenschap (zaak nr. 7021) en van de provincie Luik (zaken nrs. 7024 en 7025) die in vast verband werden benoemd, na verschillende dienstjaren die zij vervulden als contractueel personeelslid, vanaf respectievelijk 15 januari 2018 (zaak nr. 7021), 1 december 2017 (zaak nr. 7024) en 18 april 2018 (zaak nr. 7025), dat wil zeggen na 30 november 2017. De bij de bestreden wet ingevoerde nieuwe pensioenregeling is dus van toepassing op de verzoekende partijen die hun belang verantwoorden door het verschil in pensioenbedrag dat voor hen eruit voortvloeit.

A.1.4. De twee verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 werden in dienst genomen als contractueel personeelslid van de Waalse Overheidsdienst, enerzijds, en van de gemeente Elsene en vervolgens die van Sint-Pieters-Woluwe, anderzijds. Zij werden in vast verband benoemd, respectievelijk op 16 februari 2018 met ingang van 1 maart 2018 en op 23 januari 2018 met ingang van 1 februari 2018, met andere woorden na 30 november 2017. De bij de bestreden wet ingevoerde nieuwe pensioenregeling is dus van toepassing op de verzoekende partijen die hun belang verantwoorden door het verschil in pensioenbedrag dat voor hen eruit voortvloeit. Zij voegen eraan toe dat zij geen aanspraak kunnen maken op een aanvullend pensioen voor de in het verleden geleverde contractuele prestaties.

De verzoekende partijen beperken het beroep tot de bepalingen van de bestreden wet die erin voorzien dat de nieuwe gemengde pensioenregeling van toepassing is vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet en, meer bepaald, op de personeelsleden die vast benoemd zijn vanaf 1 december 2017 tot 30 april 2018.

A.1.5. De gemeente Schaarbeek, verzoekende partij in de zaak nr. 7029, verantwoordt haar belang door het feit dat zij niet is aangesloten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen (hierna : het Gesolidariseerde pensioenfonds), dat oorspronkelijk werd opgericht bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en dat zij bijgevolg de pensioenlast van haar personeel zelf draagt. Zij laat het administratief beheer van de pensioenen verzorgen door de verzorgingsinstelling nv « AXA Belgium ».

A.1.6. De Ministerraad stelt vast dat sommige beroepen deels onontvankelijk zijn wegens het ontbreken van een uiteenzetting van grieven. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 vorderen de vernietiging van de bestreden wet in haar geheel. Zij formuleren echter in hoofdzaak twee grieven tegen de bestreden wet, waarvan de eerste artikel 3, § 2, van de bestreden wet beoogt en de tweede geen enkele wetsbepaling in het bijzonder of, in voorkomend geval, artikel 19 van de bestreden wet. Uit een gecombineerde lezing van alle verzoekschriften tot vernietiging blijkt dan ook dat alleen de artikelen 3, § 2, 6, 12 en 28 ter toetsing aan het Hof worden voorgelegd.

A.1.7. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 ontkennen niet dat sommige middelen die zij uiteenzetten alleen betrekking hebben op sommige bepalingen van de bestreden wet. Niettemin bekrachtigen de bepalingen die zij betwisten, in het bijzonder artikel 3 van de bestreden wet, de essentie zelf van de wil van de wetgever om een gemengde pensioenregeling in te voeren. De titels 3, 5 en 6 van de bestreden wet voorzien overigens in nieuwe maatregelen voor de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds omdat de bestreden wet tot gevolg zal hebben de financiële last van de overheidspensioenen die op de lokale besturen weegt te wijzigen. Titel 4 moedigt aanvullende pensioenregelingen aan ter compensatie van het financiële verlies dat de bestreden wet met zich meebrengt. De titels 3 tot 6 van de bestreden wet zijn dus nauw verbonden met het dispositief dat de gemengde pensioenregeling vastlegt, zodat het beroep in zijn geheel onontvankelijk is.

A.1.8. De Ministerraad repliceert dat het niet aan de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 toekomt te beslissen welke bepalingen van de bestreden wet belangrijk zouden zijn en welke niet. De verschillende bepalingen van de bestreden wet kunnen los van elkaar worden gelezen, zodat de eventuele vernietiging van een artikel van de genoemde wet niet noodzakelijk leidt tot een volledige vernietiging ervan.

Ten gronde

Zaak nr. 7003

Wat het eerste middel in de zaak nr. 7003 betreft

A.2. De Franse Gemeenschapsregering, verzoekende partij in de zaak nr. 7003, leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980), in zoverre de artikelen 15 tot 23 van de bestreden wet een wijziging opleggen van de aanvullende pensioenregeling, zoals ingesteld bij de wet van 28 april 2003 « betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid » (hierna : de wet van 28 april 2003), en van de artikelen 134 en 136 van de wet van 27 oktober 2006 « betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening » (hierna : de wet van 27 oktober 2006). Concreet heeft de federale wetgever, door de invoering van een hoofdstuk IX/1 in de voormelde wet van 28 april 2003, een regeling ingevoerd die de verzoekende partij toelaat en zelfs ertoe verplicht aanvullende pensioentoezeggingen in te voeren voor haar contractuele personeelsleden. Door aldus, bij een gewone wet, aan de deeltentiteiten de bevoegdheid te delegeren om voor hun personeelsleden een aanvullende pensioenregeling te organiseren, schendt de federale wetgever artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De bevoegdheid inzake het pensioen van de personeelsleden komt immers aan de federale overheid toe, hoewel de deeltentiteiten bevoegd zijn om het administratief en geldelijk statuut van hun personeelsleden vast te stellen. Een wijziging van die bevoegdheidsverdeling had in voorkomend geval bij een bijzondere wet moeten zijn doorgevoerd. Ten slotte is de verzoekende partij van mening dat de minister van Pensioenen, ter verantwoording van de bevoegdheid van de federale overheid om de bestreden wet aan te nemen, ten onrechte heeft geoordeeld dat de aanvullende pensioenregeling niet behoort tot de aangelegenheid van de pensioenen, maar wel tot die van

de sociale zekerheid, om reden dat die pensioenen een element zijn van de bezoldiging van de personeelsleden. Door die interpretatie wordt het voormelde artikel 87, § 3, uitgehouden.

A.3.1. Na een uiteenzetting van de geldende principes préciseert de Ministerraad dat de deelentiteiten reeds vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet een aanvullende pensioentoezegging konden aangaan voor hun contractuele personeelsleden. Niettemin heeft de bestreden wet de vroegere bepalingen verbeterd.

Zo werkt de bestreden wet in op twee krachtlijnen. Enerzijds organiseert zij de deelname van de vertegenwoordigers van de werknemers aan de uitwerking van een aanvullende pensioenregeling, wat onder het arbeidsrecht valt en, bijgevolg, onder de bevoegdheid van de federale overheid. Anderzijds werkt zij in op het prudentieel toezicht van de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening en verplicht zij de openbare werkgever om de aanvullende pensioenregeling die hij in voorkomend geval invoert uit te besteden, hetgeen behoort tot de federale bevoegdheid inzake financieel beleid en bescherming van het spaarwezen.

A.3.2. Vervolgens voeren noch de wet van 28 april 2003, noch de wet van 27 oktober 2006, net zo min als de bestreden wet, zelf een aanvullende pensioenregeling in.

A.3.3. De bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten inzake het aanvullend pensioen vloeit voort uit de artikelen 9 en 87, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die artikelen vormen de grondslag van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om het statuut vast te stellen van het personeel van de gedecentraliseerde diensten, de instellingen en de ondernemingen die zij oprichten, enerzijds, en de bevoegdheid betreffende het administratief en geldelijk statuut, met inbegrip van het aanvullend pensioen, anderzijds. Het begrip « rust- en overlevingspensioenen » in de zin van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, omvat niet de aanvullende pensioenregelingen, maar heeft enkel betrekking op de wettelijke pensioenen.

A.3.4. De Ministerraad geeft vervolgens aan dat het aanvullend pensioen het resultaat is van een specifieke bestemming van de actuele bezoldiging van de werknemer. De bezoldiging maakt echter deel uit van het administratief en geldelijk statuut van het personeel, waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn. In een aanvullende pensioenregeling betaalt de werkgever immers onrechtstreeks en met uitstel een gedeelte van de bezoldiging in geld of in natura. Het aanvullend pensioen is dan slechts een specifieke en afwijkende vorm van de regeling inzake loonbescherming, waarbij het loon dat niet aan de werknemer wordt uitbetaald aan specifieke regels is onderworpen en op specifieke wijze wordt beschermd.

De keuze om een gedeelte van de bezoldiging te gebruiken voor de opbouw van een aanvullend pensioen is bijgevolg een bijzondere arbeidsvoorwaarde die de regels volgt van de arbeidsvoorwaarden of van het geldelijk statuut van het contractueel personeelslid, zoals in de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet werd gepreciseerd. De aanvullende pensioenregelingen maken deel uit van het administratief en geldelijk statuut van het statutair en contractueel personeel, waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn ten aanzien van hun eigen personeel. Het contractueel personeel wordt overigens uitdrukkelijk beoogd door de in artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gebruikte termen « tijdelijk en hulppersoneel ».

A.3.5. De Ministerraad preciseert ten slotte dat de wijziging van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die dateert van 1988, is doorgevoerd op een tijdstip dat de aanvullende pensioenen ten laste van de Schatkist nog niet bestonden. Overigens werd het wetsontwerp aangepast om rekening te houden met de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, door het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de gemeenschappen - met uitzondering van het onderwijspersoneel - en van de gewesten die niet hebben geopteerd voor een aansluiting bij de *pool* der parastatalen, van zijn toepassingsgebied uit te sluiten.

A.3.6. De Ministerraad besluit dat het eerste middel niet gegrond is.

A.4.1. De verzoekende partij antwoordt dat de bestreden wet de wettelijke pensioenregeling van de ambtenaren wijzigt en zich niet beperkt tot het vaststellen van een wettelijk kader om die ambtenaren een aanvullend pensioen te laten genieten.

A.4.2. De bewering van de Ministerraad dat de bestreden wet de verzoekende partij niet zou verplichten om een aanvullende pensioenregeling in te voeren, is strijdig met artikel 22 van de bestreden wet, dat artikel 136 van de wet van 27 oktober 2006 wijzigt. Uit die wijziging volgt dat de aanvullende pensioenregelingen die de verzoekende partij vermag in te voeren, onweerlegbaar worden vermoed te zijn ingevoerd op uiterlijk 31 december

2018. Op die manier dwingt de federale wetgever de verzoekende partij een aanvullende pensioenregeling in te voeren, zonder welke voor de contractuele ambtenaren de nieuwe pensioenregeling zoals ingevoerd bij het bestreden artikel 3 van toepassing zou zijn.

A.4.3. Vervolgens houdt de argumentatie van de Ministerraad geen rekening met het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State waaruit blijkt dat de bevoegdheidsverdelende regels zijn geschonden omdat de vaststelling van een aanvullende pensioenregeling aan de gemeenschappen en de gewesten wordt toevertrouwd en omdat die regeling zal verschillen van die van het vast, tijdelijk en hulppersoneel van de federale overheid. Overigens blijkt uit het in 1988 uitgebrachte advies van de Raad van State over het door de Ministerraad aangehaalde ontwerp van wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de uitsluiting van het toepassingsgebied van artikel 87, § 3, betrekking heeft op de instellingen van openbaar nut.

A.4.4. Ten slotte is het niet correct te beweren dat het begrip « pensioen » dat wordt gebruikt in artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, alleen betrekking zou hebben op het wettelijk pensioen. Er is immers geen fundamenteel verschil tussen de aanvullende pensioenregeling en de wettelijke pensioenregeling. De uitkeringen van beide regelingen worden met bijdragen gefinancierd. Hoewel het wordt gefinancierd door de begroting van de Staat, wordt het wettelijk pensioen berekend op basis van dezelfde loopbaanelementen van de ambtenaar als die welke worden gebruikt voor de berekening van het aanvullend pensioen. Bovendien leidt het wettelijk pensioen eveneens tot de uitbetaling van een uitgesteld inkomen aan de gepensioneerde ambtenaar, zodat het wettelijk pensioen ook tot het geldelijk statuut van de personeelsleden behoort.

De aanvullende pensioenregelingen maken geen deel uit van het administratief en geldelijk statuut, maar zijn vervat in het begrip « pensioen » in de zin van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het feit dat de gemeenschappen en de gewesten zowel ten aanzien van hun statutair als ten aanzien van hun contractueel personeel bevoegd zijn, heeft in dat verband geen invloed.

A.5.1. De Ministerraad repliceert vervolgens dat de bestreden wet geen verplichting vastlegt om een aanvullende pensioenregeling in te voeren. Artikel 22 van de bestreden wet bepaalt louter dat de pensioentoezegging moet worden uitbesteed voor de pensioenregelingen die na 1 mei 2018 worden ingevoerd. De verzoekende partij is niet verplicht om een aanvullende pensioenregeling in te voeren.

A.5.2. De Ministerraad betwist dat het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet zou zijn gevolgd. Naar aanleiding van het advies werd het voorontwerp van wet dat de bestreden wet is geworden, gewijzigd of verantwoord. De Raad van State formuleerde overigens geen enkele opmerking over het voorontwerp dat het Vlaamse decreet van 23 november 2018 « betreffende het Vlaams Pensioenfonds en het publieke pensioenstelsel voor de werknemers van de diensten van de Vlaamse overheid en andere besturen » is geworden. Daaruit moet worden afgeleid dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn inzake aanvullend pensioen. Het voormelde advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 1988 heeft niet alleen betrekking op de instellingen van openbaar nut, maar ook op de personeelsleden van de Staat.

A.5.3. De Ministerraad repliceert verder nog dat de begrippen « wettelijk pensioen » en « aanvullend pensioen » een andere logica volgen. Daar waar het wettelijk pensioen een pensioenregeling met repartitie is, is het aanvullend pensioen een pensioenregeling met kapitalisatie. De ontvangers van de bijdragen in beide regelingen zijn eveneens verschillend. Ten slotte vermag alleen de federale wetgever de regels betreffende het wettelijk pensioen vast te stellen. Het aanvullend pensioen wordt daarentegen verkregen naar gelang van de toezegging door de openbare werkgever. Het aanvullend pensioen maakt bijgevolg deel uit van het administratief en geldelijk statuut van het contractueel personeel, in tegenstelling tot het wettelijk pensioen. De gemeenschappen en de gewesten zijn als werkgevers bevoegd om hun eigen aanvullende pensioenregeling in te voeren.

A.5.4. De Ministerraad voegt eraan toe dat de uitzondering betreffende de pensioenen, waarin is voorzien met betrekking tot de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs, eveneens alleen het wettelijk pensioen beoogt.

A.6.1. Het College van de Franse Gemeenschapscommissie, tussenkomenende partij, antwoordt dat de bestreden wet daadwerkelijk tot doel heeft de wettelijke pensioenregeling van de personeelsleden te wijzigen, omdat zij ertoe strekt een einde te maken aan de regeling volgens welke, voor de berekening van het wettelijk pensioen, de aan de benoeming voorafgaande periodes die als contractueel personeelslid zijn gepresteerd in aanmerking worden genomen.

A.6.2. Overigens, ook al is het juist dat de premies die door de werkgever worden betaald ter financiering van een aanvullend pensioen een spaarverrichting vormen die onder de bevoegdheid van de federale wetgever valt en dat de door de werkgever betaalde bijdragen deel uitmaken van het loon in de zin van de wet van 12 april 1965 « betreffende de bescherming van het loon der werknemers » (hierna : de wet van 12 april 1965), volgt daaruit niet dat de bestreden wet aan de gemeenschappen en de gewesten de zorg kan overdragen om een aanvullende pensioenregeling te organiseren met verwijzing naar hun bevoegdheid om het geldelijk statuut van hun contractuele personeelsleden vast te stellen in de zin van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Bij artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft de bijzondere wetgever immers aan het personeel van de deeltentiteiten dezelfde pensioenregeling willen voorbehouden als die waaraan het vast, tijdelijk en hulp personeel van de federale overheid, via wettelijke en statutaire regels, is onderworpen. Die identieke behandeling, zoals vastgelegd bij het voormelde artikel 87, § 3, verbiedt de gewone federale wetgever de huidige pensioenregeling te « ontwrichten », met inachtneming van de autonomie die de deeltentiteiten genieten om de wijzen van bezoldiging van hun personeelsleden vast te stellen.

De bestreden wet heeft echter wel degelijk tot doel de pensioenregeling van de personeelsleden te hervormen, en valt dus onder het bepaalde van de tweede zin van artikel 87, § 3, dat één enkele pensioenregeling waarborgt.

A.6.3. De tussenkomen partij is van mening dat het eerste middel in de zaak nr. 7003 gegrond is.

Wat het tweede middel in de zaak nr. 7003 betreft

A.7.1. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending, door de artikelen 2, 3, 5 en 10 van de bestreden wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van de beginselen van niet-retroactiviteit van de wetten en van gewettigd vertrouwen.

De verzoekende partij is in de eerste plaats van mening dat de parlementsleden niet grondig genoeg werden geïnformeerd over de financiële weerslag van de hervorming op de situatie van de personeelsleden. Evenzo heeft de minister van Pensioenen niet geantwoord op de vragen van de afdeling wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de gedifferentieerde behandeling van benoemde personeelsleden met eenzelfde dienstanciënniteit, naargelang zij al dan niet een gedeelte van die jaren als contractueel personeelslid hebben gewerkt.

De verzoekende partij voert vervolgens aan dat de bestreden wet talrijke discriminaties met zich meebrengt : ten eerste, tussen twee vastbenoemde personeelsleden met een identieke dienstanciënniteit, naargelang zij vóór of na 1 december 2017 zijn benoemd; ten tweede, tussen een personeelslid met een langere anciënniteit dat na 30 november 2017 werd benoemd en een personeelslid met een minder lange anciënniteit dat vóór die datum werd benoemd en, ten derde, tussen personeelsleden naar gelang van het al dan niet bestaan van een aanvullende pensioenregeling op 1 december 2017 en het gewicht van die regeling.

Het feit dat die verschillen in behandeling niet te verantwoorden zijn, wordt bevestigd in het verslag van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 en in een verslag van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg. De bestreden bepalingen zijn overigens niet noodzakelijk om de doelstellingen te bereiken, te weten (1) « een eenvoudige logica » volgen, (2) een discriminerende administratieve praktijk afschaffen en (3), met de invoering van een aanvullend pensioen, de inkomstenderving van de betrokken personeelsleden compenseren. Zij zijn overigens onevenredig. De situaties van de personeelsleden die door de aangeklaagde verschillen in behandeling worden beoogd, zijn echter vergelijkbaar.

A.7.2. De verzoekende partij voert vervolgens aan dat het ontbreken van een overgangsregeling die de overheden in staat zou hebben gesteld te anticiperen op de gevolgen van de nieuwe pensioenregeling, tot een discriminatie en een schending van de beginselen van niet-retroactiviteit en gewettigd vertrouwen leidt. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt bovendien dat er geen enkele dwingende reden van algemeen belang is die de onmiddellijke toepassing van de nieuwe pensioenregeling zou verantwoorden.

A.7.3. De wet is bovendien retroactief. De pensioenregeling die zij invoert heeft betrekking op situaties die verworven zijn vóór 30 november 2017, ook al is zij sinds 1 mei 2018 van toepassing. Geen enkele dienstige maatregel kan dus nog door een openbare werkgever worden genomen om de betrokken personeelsleden te

benoemen, wat die laatsten zou hebben toegelaten dezelfde pensioenrechten te genieten als de personeelsleden die vóór 30 november 2017 zijn benoemd. Er is overigens geen reden van algemeen belang die die retroactiviteit van de wet zou rechtvaardigen.

A.7.4. De verzoekende partij is verder van mening dat de wet het gewettigd vertrouwen bij de betrokken personeelsleden heeft aangetast, door een onvoorziene pensioenregeling in te voeren.

A.8.1. De Ministerraad ziet niet in welk opzicht het zogenaamde ontbreken van cijfers en tabellen in de memorie van toelichting van de bestreden wet zal toelaten de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te beoordelen. Hij preciseert vervolgens dat de minister van Pensioenen wel degelijk alle nuttige informatie ter beschikking van de parlementsleden heeft gesteld.

A.8.2. Volgens de Ministerraad is het middel deels onontvankelijk in zoverre het gegrond is op verschillen die niet door de wet worden gemaakt, namelijk het onderscheid tussen contractuele personeelsleden die een aanvullende pensioenregeling genieten en die welke die niet genieten, en het onderscheid naar gelang van het bedrag van het aanvullend pensioen.

A.8.3. De Ministerraad merkt op dat, voor de andere verschillen, de gehanteerde criteria van onderscheid, namelijk de datum van benoeming van het personeelslid en de pensioentoezegging die al dan niet door de openbare werkgever is gedaan, objectief zijn.

Hij geeft vervolgens aan dat de vier doelstellingen die de wetgever nastreeft (namelijk het wegwerken van een discriminatie tussen contractuele en statutaire personeelsleden en tussen contractuele personeelsleden die na verloop van tijd zijn benoemd en die welke niet zijn benoemd, het bestrijden van de praktijk van de niet-tijdige benoemingen, de administratieve vereenvoudiging en de duurzaamheid van de pensioenregelingen) legitiem zijn.

A.8.4. Volgens de Ministerraad maakt de bestreden wet het overigens mogelijk die doelstellingen te bereiken. Wat betreft het doel om discriminaties weg te werken, maakt de bestreden wet het voortaan mogelijk de prestaties die als contractueel personeelslid bij een openbare werkgever zijn verricht, op dezelfde manier te behandelen, ongeacht of het personeelslid nadien al dan niet vast benoemd werd. Het is overigens onjuist te beweren dat de bestreden wet nieuwe discriminaties zou teweegbrengen. Het doel om de strijd aan te gaan tegen niet-tijdige benoemingen wordt bereikt omdat niemand nog belang erbij heeft om contractuele personeelsleden niet tijdig te benoemen teneinde ze een overheidspensioen te laten genieten voor de jaren waarin zij als contractueel personeelslid arbeidsprestaties hebben verricht. Het doel van de administratieve vereenvoudiging wordt bereikt omdat het niet meer nodig is transfers uit te voeren tussen de pensioenregelingen van de personen die werken. Ten slotte wordt het doel om de duurzaamheid van de verschillende pensioenregelingen te waarborgen, verwezenlijkt omdat het goedkoper is een pensioen te betalen in de pensioenregeling van de werknemers, dan een overheidspensioen, voor het gedeelte van de loopbaan dat als contractueel personeelslid werd gepresteerd.

A.8.5. De Ministerraad voert vervolgens aan dat het verschil in behandeling evenredig is. De nieuwe wettelijke pensioenregeling heeft geen betrekking op de personeelsleden die vóór 30 november 2017 zijn benoemd, noch op de personen die reeds gepensioneerd zijn. Overigens blijven de contractuele personeelsleden die na 30 november 2017 zijn benoemd een werknemerspensioen genieten voor de jaren waarin zij in die hoedanigheid hebben gewerkt. Thans wordt een gering percentage van contractuele personeelsleden daadwerkelijk benoemd, onder meer omdat de regularisatiebijdrage die bepaalde lokale besturen moeten betalen een niet-tijdige vaste benoeming ontmoedigt. De bestreden wet is louter een weerspiegeling van de realiteit, dat wil zeggen van het aantal jaren waarin is gewerkt als contractueel of statutair personeelslid. De gelijkstelling van het contractueel personeel met het statutair personeel voor het rustpensioen in geval van een latere benoeming van het personeelslid, die voortvloeide uit een zekere « administratieve rechtspraak », had overigens geen enkele wettelijke grondslag. Het is eerder die « administratieve rechtspraak » die aanleiding gaf tot discriminatie tussen de contractuele personeelsleden die gedurende heel hun loopbaan in die hoedanigheid hadden gewerkt en de contractuele personeelsleden die op een later tijdstip waren benoemd. Voor het overige schrapt de bestreden wet, die het voorwerp heeft uitgemaakt van sociaal overleg, de voorwaarde dat men vijf jaar dienst moet aantonen om een pensioen van de overheidssector te kunnen genieten. Zij voert ook een uitzondering in voor de leden van het onderwijzend personeel vanaf het ogenblik dat zij lid zijn van het tijdelijk statutair personeel, en op voorwaarde dat zij vast worden benoemd. Ten slotte stimuleert de bestreden wet de invoering van een aanvullend pensioen voor de contractuele personeelsleden en voorziet zij in financiële incentives voor de lokale besturen die een dergelijk pensioen wensen in te voeren.

A.8.6. De Ministerraad doet vervolgens gelden dat de bestreden bepalingen niet retroactief zijn; zij zijn gewoon onmiddellijk van toepassing. Die begrippen mogen niet worden verward, zoals de verzoekende partij doet. De bestreden wet is niet van toepassing op voldongen feiten aangezien voor alle personeelsleden die vóór 1 mei 2018 gepensioneerd zijn de vroegere wetgeving zal gelden. Overigens zijn de doelstellingen van het beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten, met name rechtsonzekerheid vermijden en de rechtzoekende in staat stellen de gevolgen van zijn handelingen te voorzien, te dezen volkomen bereikt. De maatregelen die door de bestreden wet ten uitvoer worden gelegd, waren immers reeds vermeld in het regeerakkoord en kwamen voor in algemene beleidsnota's van de minister van Pensioenen. De spildatum van 30 november 2017 was dus gekend sinds oktober 2017.

A.8.7. In ondergeschikte orde precificeert de Ministerraad dat de retroactiviteit noodzakelijk is om het doel van algemeen belang om een toevloed van benoemingen te vermijden, te bereiken. Die vrees is niet hypothetisch, meer bepaald omdat het wetsontwerp ruim werd bekendgemaakt. De datum van 30 november 2017 is overigens het resultaat van een sociaal overleg binnen het Comité A.

A.8.8. De Ministerraad is ten slotte van mening dat het vertrouwensbeginsel niet is geschonden en dat er geen overgangsmaatregelen nodig waren. In de eerste plaats is er geen aantasting van het vertrouwensbeginsel omdat de bestreden wet reeds lang was aangekondigd. De contractuele personeelsleden konden hoe dan ook niets ondernemen om de gevolgen van de wet vóór te zijn, aangezien de beslissing tot benoeming niet van hen afhangt. De verzoekende partij denkt verkeerdelijk dat de contractuele personeelsleden recht zouden hebben op een benoeming. Aangezien zij hebben bijgedragen in de pensioenregeling van de werknemers, moeten zij zich eraan verwachten een pensioen binnen die regeling te genieten. Het gewettigd vertrouwen waarop de verzoekende partij zich baseert steunde op een « administratieve rechtspraak » die in strijd is met artikel 179 van de Grondwet. Overeenkomstig het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare diensten kon de wetgever echter oordelen dat het algemeen belang, dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn impliceert, vereist dat aan die « administratieve rechtspraak » een einde wordt gemaakt.

A.8.9. In ondergeschikte orde precificeert de Ministerraad dat er dwingende redenen van algemeen belang zijn die een eventuele aantasting van het vertrouwensbeginsel verantwoorden. Die doelstellingen vallen samen met die van de bestreden wet en met het doel een toevloed van benoemingen te vermijden.

De bestreden wet vereist bijgevolg geen overgangsmaatregelen.

A.8.10. De Ministerraad besluit dat het middel niet gegrond is.

A.9.1. De verzoekende partij antwoordt dat een parallel moet worden gemaakt tussen de bestreden wet en de wet van 10 augustus 2015 « tot verhoging van de wettelijke leeftijd voor het rustpensioen en tot wijziging van de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen en de minimumleeftijd voor het overlevingspensioen » alsook de wet van 28 april 2015 « houdende bepalingen betreffende de pensioenen van de publieke sector ». Die wetten zouden niet door het Hof zijn afgekeurd omdat zij in aanzienlijke overgangsperiodes voorzien en omdat zij werden aangenomen na onderzoek van cijfergegevens. Voor de bestreden wet is er echter geen concrete en cijfermatige impactanalyse geweest waaruit overigens had moeten blijken dat vrouwen, meer dan mannen, de negatieve gevolgen van de bestreden wet zullen ondervinden.

In het kader van de hervorming die een harmonisering van de pensioenregelingen beoogt, leidt de verzoekende partij uit die wetten nog een algemeen beginsel af dat erin bestaat het solidariteitsbeginsel te behouden.

A.9.2. Vervolgens benadrukt de verzoekende partij dat het Parlement niet voldoende werd geïnformeerd over de weerslag van de bestreden wet op het pensioenbedrag van de personeelsleden. Overigens is de bijdragevoet die in de privésector wordt toegepast voor de aanvullende pensioenen onvoldoende om de personeelsleden die na 1 januari 2018 in dienst worden genomen toe te laten een pensioenbedrag te genieten dat equivalent is aan dat van een overheidspensioen.

A.9.3. Volgens de verzoekende partij volgt de vermindering van het pensioenbedrag van de contractuele personeelsleden uit de bestreden wet zelf, en niet uit de toepassing van die wet. Overigens heeft de federale wetgever de last van de door hem gewenste besparingen overgedragen aan de openbare werkgevers, die aanvullende verzekeringen moeten sluiten zonder een transfer van extra budgettaire middelen te genieten.

De datum van benoeming van de personeelsleden, ook al is hij objectief, laat niet toe het verschil in behandeling tussen de personeelsleden, dat tot uiting komt door zeer grote pensioenverschillen, te verantwoorden.

A.9.4. De verzoekende partij preciseert verder nog, op grond van een verslag van het Rekenhof, dat het pensioensysteem dat vóór de bestreden wet werd toegepast niet voortvloeit uit een administratieve praktijk, maar uit een wet. Overigens, hoewel de praktijk die erin bestaat leerkrachten na meerdere jaren te benoemen voor die sector een uitzondering op het toepassingsgebied van de wet heeft gerechtvaardigd, bestaat die praktijk in alle overheidsdiensten. Zij stelt trouwens met verbazing vast dat de financiële stimulans om een aanvullend pensioen in te voeren enkel de lokale besturen ten goede komt, terwijl alle openbare werkgevers met de hervorming te maken hebben.

A.9.5. De verzoekende partij merkt op dat artikel 3, § 2, van de bestreden wet retroactief is omdat het van toepassing is op definitief voltrokken situaties. Die retroactiviteit heeft elke benoeming van personeelsleden die hen zou hebben toegelaten te ontsnappen aan de financiële gevolgen van die bepaling wat hun pensioenbedrag betreft, onmogelijk gemaakt. De retroactiviteit wordt overigens aangenomen door de wetgever, die verklaarde een toevloed van benoemingen te willen vermijden. Ten slotte is de datum van een regeerakkoord of van algemene beleidsnota's niet pertinent om vast te stellen of een bepaling al dan niet retroactief is.

A.9.6. De verzoekende partij is verder nog van mening dat het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst de wetgever niet toestaat het vertrouwensbeginsel niet in acht te nemen. In tegenstelling tot de bepalingen van de voormelde wet van 28 april 2015, tasten de bestreden bepalingen het vertrouwen van het personeelslid aan dat rechtmatig ervan uitging dat zijn minder hoge bezoldiging tijdens zijn loopbaan later zou worden gecompenseerd door een opwaardering van zijn pensioen.

A.10.1. De Ministerraad repliceert dat het geen nut heeft uit de parlementaire voorbereiding van andere wetten principes te willen halen die voor elke pensioenhervorming zouden moeten gelden. Het is overigens onjuist te beweren dat de bestreden wet elke logica zou tarten, aangezien de wetgever de aanbevelingen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 heeft gevolgd. Het is evenmin correct dat de bestreden wet zou leiden tot een verarming van de gepensioneerden, omdat zij gepaard gaat met maatregelen die de opbouw van aanvullende pensioenen aanmoedigen en de personeelsleden die gedurende heel hun loopbaan in contractueel verband tewerkgesteld zijn niet raakt. De bestreden wet geeft evenmin het solidariteitsbeginsel op, maar versterkt het zelfs, door niet-tijdige benoemingen tegen te gaan. Het doel van de wet is niet louter budgettair, en zij is terecht van toepassing op alle overheidsdiensten en niet alleen op de lokale besturen. Volgens berekeningen van de Federale Pensioendienst gaan immers elk jaar duizenden statutaire personeelsleden die niet-tijdig zijn benoemd met pensioen, wat een jaarlijkse kostprijs van meer dan 50 miljoen euro met zich meebrengt. Daar waar de financiële incentives bestemd zijn voor de lokale besturen omdat zij zelf de pensioenen van hun personeel moeten financieren, worden alle overheden, door de aanpassingen van de regelgeving inzake aanvullend pensioen, ertoe aangezet een aanvullend pensioen in te voeren. Ten slotte zijn de aanvullende pensioenregelingen die als gevolg van de bestreden wet worden ingevoerd, niet beperkt tot de aanvullende pensioenregeling van het federaal openbaar ambt.

A.10.2. De Ministerraad stelt vervolgens vast dat de verzoekende partij niets zegt over de gedeeltelijke onontvankelijkheid van het middel. Zij betwist overigens niet dat het onderscheid objectief is, in die zin dat het losstaat van elke persoonlijke beoordeling. De doelstellingen van het onderscheid worden door de verzoekende partij evenmin ernstig betwist.

A.10.3. Vervolgens is het volgens de Ministerraad onjuist te zeggen dat de parlementsleden niet over cijfergegevens zouden hebben beschikt om de weerslag van de wet op het pensioen van de personeelsleden in te schatten. Wat de specifieke situatie van de vrouwen betreft, heeft de verzoekende partij in het verzoekschrift geen zogenoemde indirecte discriminatie tussen mannen en vrouwen aangevoerd. Er werden ook voorspellingen gerealiseerd met betrekking tot de weerslag van de wet op het Gesolidariseerde pensioenfonds.

Nergens kan uit worden afgeleid dat geen enkel personeelslid van de Franse Gemeenschap zijn loopbaan beëindigt zonder te zijn benoemd. Het is daarentegen waarschijnlijk dat een aanzienlijk aantal van de 40 % van contractuele personeelsleden niet zullen worden benoemd. Een vaste benoeming is overigens niet gewaarborgd, noch automatisch. Er dient een strikte procedure te worden gevolgd en het personeelslid moet aan de benoemingsvoorwaarden voldoen.

De uitzondering die voor de leerkrachten werd ingevoerd, kan worden verantwoord door de voor hen toepasselijke specifieke regeling. De personeelsleden van het onderwijs zijn leden van het tijdelijke statutair

personeel en het is vrijwel algemeen gebruikelijk dat een nieuw personeelslid pas vast wordt benoemd na een proefstage van enkele jaren, die in aanmerking moet worden genomen voor de berekening van het pensioen.

Ten slotte maakt het ontbreken van een transfer van financiële middelen naar de gemeenschappen en de gewesten om een aanvullende pensioenregeling in te voeren, het onderscheid tussen personeelsleden naargelang zij vóór of na 30 november 2017 zijn benoemd niet minder pertinent.

A.10.4. De Ministerraad repliceert dat het onderscheid evenredig is omdat de bestreden wet, net zoals de voormelde wetten van 10 augustus 2015 en 28 april 2015, een overgangperiode invoert voor alle personen die vóór 30 november 2017 zijn benoemd. Vervolgens is het cijfervoorbeeld dat door de verzoekende partij wordt gegeven in een poging om trachten aan te tonen dat de weerslag van de hervorming op het pensioen van de betrokken personeelsleden aanzienlijk is, onrealistisch en onvolledig omdat het op cijfers berust die niet betrouwbaar zijn. Hoe dan ook maakt het maandelijkse pensioen het in dat voorbeeld mogelijk een menswaardig bestaan te leiden.

Vervolgens zal de invoering van aanvullende pensioenregelingen de nieuwe wettelijke pensioenregeling op passende wijze kunnen compenseren. De zeer lage bijdragevoeten die door de verzoekende partij worden aangevoerd, stellen het feit dat de door de minister van Pensioenen aangehaalde bijdragevoeten realistisch zijn niet ter discussie. Er bestaan bovendien aanvullende pensioenregelingen die op het niveau van de onderneming zijn ingevoerd.

De Ministerraad blijft overigens erbij dat de « administratieve rechtspraak » betreffende het in aanmerking nemen van de periodes van contractuele tewerkstelling voor de berekening van het overheidspensioen geen enkele wettelijke grondslag heeft. Geen enkele bepaling van de algemene wet van 21 juli 1844 « op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen » levert immers een wettelijke basis voor die praktijk, zoals wordt bevestigd door het Rekenhof.

A.10.5. De Ministerraad is van mening dat een parallel kan worden gemaakt met het arrest van het Hof nr. 100/2018 van 19 juli 2018 wat betreft de zogenaamde schending van het beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten. Het feit dat dat arrest op een fiscale wet betrekking heeft, doet daaraan geen afbreuk.

A.10.6. De Ministerraad preciseert verder nog dat, ook al moet het vertrouwensbeginsel in acht worden genomen, het toch moet worden beoordeeld op grond van de legitieme verwachtingen van de betrokken personen. Die verwachtingen moeten worden getemperd door het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst.

Hij wijst voor het overige erop dat de verzoekende partij niet betwist dat het regeerakkoord en de algemene beleidsnota's reeds gewag maakten van de pensioenhervorming, en dat zij evenmin de aangevoerde dwingende redenen van algemeen belang betwist.

Wat het derde middel in de zaak nr. 7003 betreft

A.11.1. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending van artikel 23 van de Grondwet en van de erin vervatte *standstill*-verplichting, in zoverre de artikelen 2, 3, 5 en 10 van de bestreden wet, voor de berekening van het pensioen van het statutair personeelslid dat na 30 november 2017 vast benoemd is, de regeling afschaffen waarin de prestaties die hij als contractueel personeelslid heeft verricht worden gelijkgesteld met die welke hij als statutair personeelslid heeft verricht. De bestreden bepalingen leiden voor de betrokken personeelsleden bijgevolg tot een zeer aanzienlijk financieel verlies, zonder dat die aanzienlijke achteruitgang van het recht op sociale zekerheid door een reden van algemeen belang wordt verantwoord. Dat de maatregel niet werd verantwoord, is eveneens gebleken tijdens de belangenconflictprocedure die door de Franse Gemeenschapscommissie werd ingesteld. Aangezien het wetsontwerp niet ernstig kon worden besproken, werd zelfs niet gestreefd naar federale loyauteit.

A.11.2. De Ministerraad voert aan dat de *standstill*-verplichting te dezen niet van toepassing is. Noch de berekeningswijzen van een pensioen, noch het in aanmerking nemen, voor de pensioenregeling, van de prestaties van een contractueel personeelslid behoren tot het recht op sociale zekerheid, indien die berekeningswijzen het recht op pensioen niet wezenlijk aantasten. Dat is te dezen niet het geval. De bestreden wet stelt immers niet het recht op pensioen ter discussie, maar wijzigt enkel de inaanmerkingneming, in een pensioenregeling, van bepaalde periodes van tewerkstelling als contractueel personeelslid. De *standstill*-verplichting waarborgt echter niet het pensioenbedrag en verhindert niet dat de concrete berekeningswijzen van het pensioenrecht worden gewijzigd.

A.11.3. In ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat de bestreden wet niet leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op sociale zekerheid. Geen enkele wet waarborgde immers tot hiertoe dat periodes gedurende welke men als contractueel personeelslid heeft gewerkt, moesten worden meegeteld voor het overheidspensioen van de betrokkene bij een eventuele benoeming. Het verschil tussen het bedrag van het rustpensioen van de overheidssector en dat van een pensioen van de werknemersregeling wordt gecompenseerd door de afschaffing van de voorwaarde dat men het bewijs moet leveren van vijf jaren dienst om een overheidspensioen te kunnen genieten, en door de aanmoediging om een aanvullend pensioen op te bouwen. Er werd overigens reeds op verschillende overheidsniveaus gebruik gemaakt van de mogelijkheid om voor de contractuele personeelsleden een aanvullend pensioen in te voeren.

A.11.4. In nog meer ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de achteruitgang van het beschermingsniveau gerechtvaardigd is door redenen van algemeen belang, namelijk dezelfde als die welke de aanneming van de bestreden wet hebben verantwoord, meer bepaald het wegwerken van een discriminatie en de duurzaamheid van de overheidsfinanciën.

A.11.5. De Ministerraad preciseert verder nog dat het beginsel van federale loyaliteit niet is geschonden omdat de bestreden wet de uitoefening van de bevoegdheden van de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt. Het ontbreken van een akkoord in het kader van de door de Franse Gemeenschapscommissie ingestelde belangenconflictprocedure brengt in elk geval niet met zich mee dat het beginsel van federale loyaliteit wordt geschonden.

A.12.1. In haar memorie van antwoord herhaalt de verzoekende partij dat de essentie van het recht op pensioen is aangetast. De afschaffing van de voorwaarde dat men het bewijs moet leveren van vijf jaren dienst en het bestaan van regelingen die « sociale minima » invoeren compenseren de aanzienlijke vermindering van het pensioenbedrag van de betrokken personeelsleden niet.

De verzoekende partij preciseert vervolgens dat het onjuist is te beweren dat een aanzienlijk aantal contractuele personeelsleden hun loopbaan onder dat statuut zouden beëindigen.

Volgens de verzoekende partij kan de aanzienlijke achteruitgang die moet worden vastgesteld, niet worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

A.12.2. Na een lange theoretische uiteenzetting over de aard en de toepassing van de *standstill*-verplichting, voert de verzoekende partij aan dat de achteruitgang te dezen rechtstreeks betrekking heeft op het recht op pensioen en niet louter op de berekeningswijzen van het pensioen. De wetgever heeft het recht op pensioen aangetast met het oog op een harmonisering van de pensioenregelingen, zonder andere mogelijkheden te hebben onderzocht. De vermeende redenen van algemeen belang die worden aangevoerd zijn overigens onjuist of houden geen verband met het doel van harmonisering van de pensioenregelingen. Hoe dan ook zullen die doelstellingen de evenredigheidstoetsing niet doorstaan, rekening houdend met de omvang van de in het geding zijnde aantasting. Wat het aangevoerde budgettaire argument betreft, heeft de wetgever, om dat doel te bereiken, geen andere maatregelen gezocht dan die welke erin bestaat alleen aan de contractuele of tijdelijke personeelsleden de besparingsmaatregel op te leggen.

A.12.3. Wat ten slotte het beginsel van de federale loyaliteit betreft, geeft de verzoekende partij aan dat de federale overheid de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen om het geldelijk statuut van hun personeel vast te stellen overdreven moeilijk, zo niet onmogelijk maakt, door het ontbreken van begeleidingsmaatregelen bij de doorgevoerde besparingen of van transfers van bijkomende financiële middelen ten gunste van de gemeenschappen.

A.13.1. In zijn memorie van wederantwoord betwist de Ministerraad dat er een schending van de *standstill*-verplichting zou zijn omdat de berekening, door de verzoekende partij, om de vermindering te ramen van het pensioenbedrag die uit de bestreden wet voortvloeit, niet correct is. Overigens kan een administratieve rechtspraak of praktijk geen recht op een *status quo* doen ontstaan.

A.13.2. In ondergeschikte orde repliceert de Ministerraad dat de toepassing van de *standstill*-verplichting door het Hof, in tegenstelling tot hetgeen de rechtsleer beweert, geen evenredigheidstoetsing van de redenen van algemeen belang vereist.

Bovendien zou uit de parlementaire voorbereiding niet blijken dat de harmonisering van de pensioenregelingen een reden van algemeen belang zou vormen.

De Ministerraad voegt eraan toe dat het doel om een discriminatie weg te werken wel degelijk reëel is omdat een groot aantal personeelsleden van openbare werkgevers hun loopbaan als contractuele personeelsleden beëindigen. Wat betreft het doel om nitet-tijdige benoemingen tegen te gaan, staat het niet aan het Hof uit opportuniteitsoverwegingen te oordelen of, bij de toetsing van de inachtneming van de *standstill*-verplichting, een onderscheid had moeten zijn gemaakt naar gelang van het aantal als contractueel personeelslid gewerkte jaren. De verzoekende partij zou evenmin het doel van administratieve vereenvoudiging kunnen betwisten omdat zij niet betrokken is bij de transfers van de sociale zekerheid van de werknemers naar de regeling van de overheidspensioenen. Het komt ten slotte de wetgever niet toe alle mogelijke opties om de hogervermelde doelstellingen te bereiken te onderzoeken, omdat een evaluatie van de pertinentie en van de gepastheid van de maatregelen niet het voorwerp uitmaakt van de toetsing van de inachtneming van de *standstill*-verplichting.

A.13.3. Met betrekking tot het beginsel van de federale loyauteit wijst de Ministerraad erop dat de verzoekende partij bevestigt dat het aanvullend pensioen deel uitmaakt van het geldelijk statuut van het personeel, wat betekent dat zij erkent dat de Franse Gemeenschap bevoegd is om zulk een regeling in te voeren.

De Ministerraad repliceert verder nog dat het voor de Franse Gemeenschap niet onmogelijk of overdreven moeilijk is om het geldelijk statuut van haar personeel vast te stellen. Het zogenaamde gebrek aan financiële middelen van de Franse Gemeenschap valt onder haar intern beheer.

Wat het vierde middel in de zaak nr. 7003 betreft

A.14. De verzoekende partij leidt een vierde middel af uit de schending van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de artikelen 2, 3, 5 en 10 van de bestreden wet voor een groot aantal personeelsleden een aanzienlijke vermindering van het pensioenbedrag met zich meebrengen.

De aanzienlijke inperking van de sociale rechten wordt niet verantwoord door een reden van algemeen belang. De verzoekende partij oefent eveneens kritiek uit op de tijdens de parlementaire voorbereiding uitgevoerde impactanalyse, volgens welke de bestreden wet geen negatieve gevolgen zal hebben inzake armoedebestrijding, gelijkheid van kansen of sociale cohesie.

A.15. De Ministerraad voert aan dat er geen inmenging is in het eigendomsrecht omdat de bestreden wet vreemd is aan de eigendomsberoving bedoeld in artikel 16 van de Grondwet, en dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens alleen de reeds verworven pensioenen of de pensioenrechten die de betrokkenen op rechtmatige wijze kunnen verwachten beschermt, wat te dezen niet het geval is. Aan de contractuele personeelsleden wordt overigens geen pensioen ontzegd, wel integendeel.

A.16. De verzoekende partij antwoordt dat het feit dat het recht op een wettelijk pensioen een bijzonder recht is omdat de ermee samenhangende betalingsverplichting wordt uitgesteld, daaraan niets wijzigt. De essentie van dat recht wordt aangetast en geen enkele reden van algemeen belang rechtvaardigt die aantasting.

A.17. De Ministerraad repliceert dat hij in essentie naar zijn memorie verwijst.

Zaken nrs. 7021, 7024, 7025, 7028 en 7029

Wat betreft de middelen die zijn afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels

A.18.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 leiden een derde middel af uit de schending van artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels in zoverre de bestreden wet aan de gemeenschappen en de gewesten de zorg toevertrouwt om een aanvullende pensioenverzekering te sluiten, terwijl artikel 87, § 3, aan de federale overheid de aangelegenheid voorbehoudt met betrekking tot de regelingen van de overheidspensioenen die aan de personeelsleden van de gemeenschaps- en gewestregeringen worden toegekend.

A.18.2. Dezelfde verzoekende partijen leiden een vierde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, vijfde streepje, en met artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met artikel 127, § 1, eerste lid, 2^o, c), en artikel 130, § 1, eerste lid, 3^o, van de Grondwet, en uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels. Bij die bepalingen wordt de aangelegenheid van de op hun personeel toepasselijke pensioenregelingen uitgezonderd van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten teneinde voor het gehele personeel van de overheidsdiensten één uniforme pensioenregeling te waarborgen. De bestreden wet biedt echter elke openbare werkgever de mogelijkheid om aanvullende pensioenverzekeringsovereenkomsten te sluiten, waardoor zonder redelijke verantwoording een verschil in behandeling ontstaat tussen de personeelsleden van de overheidsdiensten.

A.19.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, tussenkomen partij, sluit zich aan bij het derde en het vierde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025, en merkt op dat titel 4 van de bestreden wet de wet van 28 april 2003 wijzigt en, in het bijzonder, de sociale organen aanwijst die binnen elke deelentiteit bevoegd zijn om deel te nemen aan de invoering van een aanvullend pensioensysteem. Aldus voert de federale Staat een systeem in waarbinnen de deelentiteiten pensioenregelingen kunnen aannemen voor de leden van hun contractueel personeel. Overigens wordt de keuze van een aanvullend pensioenmechanisme verplicht gemaakt bij artikel 22 van de bestreden wet.

Door een dergelijke aanvullende pensioenregeling te organiseren, delegeert de federale Staat, louter bij een gewone wet, een bevoegdheid, met schending van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat opzicht vormt de interpretatie volgens welke het organiseren van een aanvullende pensioenregeling niet tot de aangelegenheid van de pensioenen maar tot die van de sociale zekerheid zou behoren, een uitholling van het begrip « pensioen » dat door de bijzondere wetgever wordt gebruikt in het voormelde artikel 87, § 3. Alleen de bijzondere wetgever kan echter een wijziging aan dat artikel aanbrengen.

A.19.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering besluit dat de artikelen 15 tot 20 en 21 tot 23 van de bestreden wet artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schenden.

A.20.1.1. De Ministerraad voert aan dat het derde en het vierde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 niet ontvankelijk zijn door het ontbreken van een uiteenzetting van de grieven omdat de bestreden wet inzake aanvullend pensioen geen enkele nieuwe bevoegdheid aan de gemeenschappen en de gewesten overdraagt, zodat de Ministerraad niet ziet in welk opzicht de bestreden wet de in het middel beoogde bevoegdheidverdelende regels zou schenden.

Op zijn minst kan alleen artikel 19 van de bestreden wet worden beschouwd als zijnde betwist door de verzoekende partijen, zodat het derde en het vierde middel deels onontvankelijk zijn in zoverre zij de wet in haar geheel beogen.

A.20.1.2. Na een uiteenzetting van de geldende principes preciseert de Ministerraad vervolgens, ten gronde, dat de deelentiteiten reeds vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet een aanvullende pensioentoezegging konden aangaan voor hun contractuele personeelsleden. Niettemin heeft de bestreden wet de vroegere bepalingen verbeterd.

Zo werkt de bestreden wet in op twee krachtlijnen. Enerzijds organiseert zij de deelname van de vertegenwoordigers van de werknemers aan de uitwerking van een aanvullende pensioenregeling, wat onder het arbeidsrecht valt en, bijgevolg, onder de bevoegdheid van de federale overheid. Anderzijds werkt zij in op het prudentieel toezicht van de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening en verplicht zij de openbare werkgever om de aanvullende pensioenregeling die hij in voorkomend geval invoert uit te besteden, hetgeen behoort tot de federale bevoegdheid inzake financieel beleid en bescherming van het spaarwezen.

A.20.1.3. Vervolgens voeren noch de wet van 28 april 2003, noch de wet van 27 oktober 2006, net zo min als de bestreden wet, zelf een aanvullende pensioenregeling in.

A.20.1.4. De bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten inzake het aanvullend pensioen vloeit voort uit de artikelen 9 en 87, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die artikelen vormen de grondslag van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om het statuut vast te stellen van het personeel van de gedecentraliseerde diensten, de instellingen en de ondernemingen die zij oprichten, enerzijds, en de bevoegdheid betreffende het administratief en geldelijk statuut, met inbegrip van het aanvullend pensioen, anderzijds. Het begrip « rust- en overlevingspensioen » in de zin van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van

8 augustus 1980, waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven, omvat niet de aanvullende pensioenregelingen, maar heeft enkel betrekking op de wettelijke pensioenen.

A.20.1.5. De Ministerraad geeft vervolgens aan dat het aanvullend pensioen het resultaat is van een specifieke bestemming van de actuele bezoldiging van de werknemer. De bezoldiging maakt echter deel uit van het administratief en geldelijk statuut van het personeel, waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn. In een aanvullende pensioenregeling betaalt de werkgever immers op indirecte wijze en met uitstel een gedeelte van de bezoldiging in geld of in natura. Het aanvullend pensioen is dan slechts een specifieke en afwijkende vorm van de regeling inzake loonbescherming, waarbij het loon dat niet aan de werknemer wordt uitbetaald aan specifieke regels is onderworpen en op specifieke wijze wordt beschermd.

De keuze om een gedeelte van de bezoldiging te gebruiken voor de opbouw van een aanvullend pensioen is bijgevolg een bijzondere arbeidsvoorwaarde die de regels volgt van de arbeidsvoorwaarden of van het geldelijk statuut van het contractueel personeelslid, zoals in de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet werd gepreciseerd. De aanvullende pensioenregelingen maken deel uit van het administratief en geldelijk statuut van het statutair en contractueel personeel, waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn ten aanzien van hun eigen personeel. Het contractueel personeel wordt overigens uitdrukkelijk beoogd door de in artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gebruikte termen « tijdelijk en hulppersoneel ».

A.20.1.6. De Ministerraad preciseert ten slotte dat de wijziging van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die dateert van 1988, is doorgevoerd op een tijdstip dat de aanvullende pensioenen ten laste van de Schatkist nog niet bestonden. Overigens werd het wetsontwerp aangepast om rekening te houden met de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, door het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de gemeenschappen - met uitzondering van het onderwijspersoneel - en van de gewesten die niet hebben geopteerd voor een aansluiting bij de *pool* der parastatalen, van zijn toepassingsgebied uit te sluiten. De Raad van State formuleerde overigens geen enkele opmerking over de ontstentenis van bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever inzake aanvullend pensioen, tijdens zijn onderzoek van het decreet van 23 november 2018 « betreffende het 'Vlaams Pensioenfonds' en het publieke pensioenstelsel voor de werknemers van de diensten van de Vlaamse overheid en andere besturen ».

A.20.1.7. De Ministerraad besluit dat het derde middel niet gegrond is.

A.20.2.1. Wat het vierde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 betreft, voegt de Ministerraad eraan toe dat het begrip « pensioen » in artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 uitsluitend het wettelijk pensioen, en niet het aanvullend pensioen beoogt. Hetzelfde geldt voor artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en voor de artikelen 127, § 1, eerste lid, 2°, c), en 130, § 1, eerste lid, 3°, van de Grondwet, die ook alleen het wettelijk pensioen beogen. Die bepalingen werden immers aangenomen in een periode waarin nog geen enkele wet de aangelegenheid van de aanvullende pensioenen regelde.

A.20.2.2. De Ministerraad herinnert eraan dat de bestreden wet aan de openbare werkgevers geen enkele nieuwe bevoegdheid inzake aanvullend pensioen toekent en dat de aanvullende pensioenen niet tot de sociale zekerheid behoren. Zij vormen een voordeel ter aanvulling van de sociale zekerheid, dat deel uitmaakt van de bezoldiging en waarvoor de openbare werkgevers bevoegd zijn.

A.20.2.3. De Ministerraad voert vervolgens aan dat het door de verzoekende partijen aangeklaagde verschil in behandeling tussen contractuele personeelsleden naargelang hun openbare werkgever al dan niet een aanvullende pensioenregeling heeft ingevoerd, niet voortvloeit uit de bestreden wet, maar uit een beslissing van de openbare werkgever.

A.20.2.4. De Ministerraad besluit dat het vierde middel niet gegrond is.

A.21.1.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 antwoorden, met betrekking tot de argumentatie van de Ministerraad betreffende hun derde middel, dat de bezwaren over de ontvankelijkheid van het middel verband houden met de grond van de zaak en bijgevolg moeten worden geweerd. De gemeenschappen en de gewesten hebben immers geen enkele bevoegdheid inzake pensioen, met inbegrip van het aanvullend pensioen. Wat die laatste betreft, stond de voormelde wet van 28 april 2003 hun niet toe aanvullende pensioenregelingen in te voeren. Indien dat wel het geval zou zijn geweest, zou het voor de wetgever niet noodzakelijk zijn geweest artikel 19 van de bestreden wet aan te nemen.

A.21.1.2. Zij antwoorden ten gronde dat, zelfs in de veronderstelling dat de wet van 28 april 2003 van toepassing was op de gemeenschappen en de gewesten, zij onuitvoerbaar was omdat zij was « geschreven vanuit het perspectief van de privésector ». Op dezelfde wijze heeft de bestreden wet, in zoverre artikel 19 ervan de structuren in het openbaar ambt bepaalt die bevoegd zijn om de onderhandelingen te voeren die voorafgaan aan een aanvullende pensioentoezegging, het louter mogelijk gemaakt de regeling van de wet van 28 april 2003 praktisch toepasbaar te maken in het openbaar ambt.

A.21.1.3. Bovendien voeren zij aan dat het is doordat het de openbare werkgevers toekomt het initiatief te nemen voor de invoering van een aanvullend pensioen dat de bestreden wet aan de gemeenschappen en de gewesten het recht toekent om het pensioen van hun contractueel personeel te regelen, en dat in tegenspraak met artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.21.1.4. Het argument dat de bijzondere wetgever, toen hij in 1988 aan de gewest- en gemeenschapsregeringen de zorg toevertrouwde om het administratief en geldelijk statuut van hun personeel vast te stellen, de hypothese van de invoering van een aanvullend pensioen voor het contractueel personeel niet in aanmerking kon nemen, dient overigens te worden verworpen omdat het aantal contractuele personeelsleden destijds gering was. Dat argument volgt uit een lezing van de wet in het licht van een feitelijke situatie die is gegroeid in tegenspraak met het beginsel van de statutaire tewerkstelling in het openbaar ambt.

A.21.1.5. De verzoekende partijen wijzen in de eerste plaats erop dat de Ministerraad in de eerste plaats aanvoert dat de aanvullende pensioenen een element van de bezoldiging zouden zijn en aldus onder het arbeids- en socialezekerheidsrecht zouden vallen, en vervolgens stelt dat de aanvullende pensioenen deel zouden uitmaken van het administratief en geldelijk statuut van de personeelsleden waarvan de vaststelling tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoort.

Vervolgens begaat de tegenpartij volgens de verzoekende partijen een vergissing door ervan uit te gaan dat, in zoverre het het « tijdelijk » personeel beoogt, artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de contractuele personeelsleden zou beogen. Dat begrip beoogt inderdaad het personeel dat bepaalde specifieke statuten geniet, die thans zijn opgeheven. Wellicht dient te worden aangenomen dat, wanneer hij het « hulppersoneel » beoogde, de bijzondere wetgever het contractueel personeel beoogde.

Ten slotte, ook al valt de aanvullende pensioenregeling onder het administratief en geldelijk statuut van de personeelsleden, de bevoegdheid om de pensioenen vast te stellen vormt in elk geval een uitzondering op die bevoegdheid en komt dus aan de federale overheid toe.

A.21.1.6. De verzoekende partijen besluiten dat het middel gegrond is.

A.21.2.1. Dezelfde verzoekende partijen antwoorden op de argumentatie van de Ministerraad betreffende hun vierde middel dat de opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid verband houdt met de grond van de zaak en dat het middel betrekking heeft op het gehele dispositief van de wet.

A.21.2.2. De verzoekende partijen voeren aan dat het door de Ministerraad aangevoerde argument het middel niet kan weerleggen. Integendeel, in zoverre de aanvullende pensioenen moeten worden beschouwd als elementen van de bezoldiging van de personeelsleden, behoren zij tot het geldelijk statuut waarvoor artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in een uitzondering op de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten voorziet, inzake het pensioen. Wat de toepasbaarheid van de wet van 28 april 2003 betreft, herhalen de verzoekende partijen dat die wet voor de overheden onuitvoerbaar was en dat het is om daaraan een einde te maken dat artikel 19 van de bestreden wet werd aangenomen. De bestreden wet heeft dus tot doel de overheden in staat te stellen om aanvullende pensioentoezeggingen te doen.

A.21.2.3. Wat betreft het argument dat de discriminatie niet zou voortvloeien uit de bestreden wet maar uit het feit dat elke overheid de bevoegdheid heeft om autonoom het statuut van haar personeel vast te stellen, antwoorden de verzoekende partijen dat dat standpunt niet relevant is. Krachtens de door hen aangevoerde bepalingen hebben de grondwetgevende macht en de bijzondere wetgever de vaststelling van de pensioenregeling aan de federale overheid willen voorbehouden, omwille van de gelijkheid.

A.21.2.4. De verzoekende partijen besluiten dat het middel gegrond is.

A.22.1. Het College van de Franse Gemeenschapscommissie antwoordt dat de bestreden wet daadwerkelijk tot doel heeft de wettelijke pensioenregeling van de personeelsleden te wijzigen, omdat zij ertoe strekt een einde

te maken aan de regeling volgens welke het wettelijk pensioen wordt berekend rekening houdend met de aan de benoeming voorafgaande periodes die als contractueel personeelslid zijn gepresteerd.

A.22.2. Overigens, ook al is het juist dat de premies die door de werkgever worden betaald ter financiering van een aanvullend pensioen een spaarverrichting vormen die onder de bevoegdheid van de federale wetgever valt en dat de door de werkgever betaalde bijdragen deel uitmaken van het loon in de zin van de wet van 12 april 1965, volgt daaruit niet dat de bestreden wet aan de gemeenschappen en de gewesten de zorg kan overdragen om een aanvullende pensioenregeling te organiseren met verwijzing naar hun bevoegdheid om het geldelijk statuut van hun contractuele personeelsleden vast te stellen in de zin van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Bij artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft de bijzondere wetgever immers aan het personeel van de deeltentiteiten dezelfde pensioenregeling willen voorbehouden als die waaraan het vast, tijdelijk en hulppersoneel van de federale overheid, via wettelijke en statutaire regels, is onderworpen. Die identieke behandeling, zoals vastgelegd bij het voormelde artikel 87, § 3, verbiedt de gewone federale wetgever de huidige pensioenregeling te « ontwrachten », met inachtneming van de autonomie die de deeltentiteiten genieten om de regeling van de bezoldiging van hun personeelsleden vast te stellen.

De bestreden wet heeft echter wel degelijk tot doel de pensioenregeling van de personeelsleden te hervormen, en valt dus onder het bepaalde van de tweede zin van artikel 87, § 3, dat één enkele pensioenregeling waarborgt.

A.22.3. Het derde en het vierde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 zijn gegrond.

A.23.1.1. Ten aanzien van het derde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 repliceert de Ministerraad, gesteund door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, dat het logisch is zich te plaatsen binnen de context waarin een norm is aangenomen wanneer het erom gaat de draagwijdte ervan te vatten. Op het ogenblik dat artikel 87, § 3, in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd ingevoegd, waren de aanvullende pensioenregelingen overigens nog niet gereguleerd, zodat het begrip « pensioen » dat erin wordt gehanteerd, niet kon worden toegepast op de aanvullende pensioenen.

A.23.1.2. Hij is verder van mening dat het debat over de draagwijdte van de begrippen « tijdelijk personeel » en « hulppersoneel » geen nut heeft omdat de verzoekende partijen zelf erkennen dat de contractuele personeelsleden door artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden beoogd.

A.23.1.3. Hij stelt vast dat de verzoekende partijen nalaten uit te leggen waarom de Raad van State geen enkele opmerking heeft gemaakt over het voorontwerp dat het voormelde decreet van de Vlaamse Regering, waarbij een aanvullend pensioen wordt ingevoerd, is geworden.

A.23.1.4. Hij herinnert eraan dat artikel 6, § 1, VIII, 1^o, vijfde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat betrekking heeft op de bevoegdheid van de gewesten inzake ondergeschikte besturen, ook aan de federale overheid een bevoegdheid inzake pensioenen toewijst. Nogmaals verwijst het begrip « pensioen » dat in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt gebruikt, naar het wettelijk pensioen en niet naar het aanvullend pensioen, zoals de lezing van de parlementaire voorbereiding van dat artikel bevestigt. Het zou zelfs onlogisch zijn de gemeenschappen en de gewesten elke bevoegdheid inzake aanvullend pensioen te ontzeggen terwijl zij wel bevoegd zijn inzake pensioen voor de gedecentraliseerde diensten, de instellingen en de ondernemingen die zij oprichten. Uit het arrest van het Hof nr. 39/97 van 14 juli 1997 blijkt eveneens dat het onlogisch zou zijn aan de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid toe te kennen om een aanvullende pensioenregeling in te voeren voor de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen, maar om hun dat recht te weigeren voor hun eigen personeel.

A.23.1.5. De Ministerraad besluit dat het derde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 niet gegrond is.

A.23.2.1. Wat het vierde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 betreft, repliceert de Ministerraad dat de verzoekende partijen, aangezien zij zich beperken tot het vermelden van artikel 19 van de bestreden wet, impliciet erkennen dat het middel enkel die bepaling beoogt en dat het voor het overige niet ontvankelijk is.

A.23.2.2. Ten gronde stuit het voorstel om een aanvullende pensioenregeling in te voeren voor alle openbare werkgevers op de onbevoegdheid van de federale wetgever om zulk een pensioenregeling in te voeren, die tot het administratief en geldelijk statuut van het personeel behoort. Het feit dat de bezoldigingsvoorwaarden, met

inbegrip van het aanvullend pensioen, niet exact dezelfde zijn voor alle openbare werkgevers, is al een realiteit en doet geen rechtsonzekerheid ontstaan.

A.23.2.3. Het argument van de verzoekende partijen dat artikel 19 van de bestreden wet niet noodzakelijk zou zijn geweest indien de overheden reeds bevoegd zouden zijn inzake aanvullende pensioenen, moet worden geweerd. Artikel 19 verleent immers geen enkele delegatie van bevoegdheid, wat logisch is aangezien de openbare werkgevers reeds bevoegd waren inzake aanvullend pensioen. De parlementaire voorbereiding bevestigt die analyse.

A.23.2.4. De vermeende wil van de Grondwetgever en van de bijzondere wetgever om de bevoegdheid inzake aanvullende pensioenen aan de federale wetgever voor te behouden blijkt uit geen enkel element.

Wat betreft de middelen die uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn afgeleid

A.24.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid en niet-retroactiviteit van de wetten, in zoverre de nieuwe gemengde pensioenregeling waarin is voorzien bij de bestreden wet, die op 1 mei 2018 in werking is getreden, van toepassing is op de personeelsleden van de overheidsdiensten die na 30 november 2017 zijn benoemd. De bestreden wet is dus retroactief en nadelig voor de personeelsleden van de overheidsdiensten die hun loopbaan als contractueel personeelslid zijn begonnen en die tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018 zijn benoemd. Het nadeel van die personeelsleden bestaat immers erin dat voor de toekenning en de berekening van hun overheidspensioen geen rekening wordt gehouden met de periodes tijdens welke zij als contractueel personeelslid hebben gewerkt. De retroactieve draagwijdte van de wet wordt niet verantwoord door enige overweging die verband houdt met het algemeen belang.

A.24.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 leiden een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 107 van de Grondwet en met het rechtszekerheidsbeginsel, in zoverre de bestreden wet ertoe leidt dat personeelsleden worden opgenomen in verschillende pensioenregelingen, enkel op grond van de datum van hun benoeming, zelfs indien zij tijdens dezelfde duur identieke betrekkingen bij het algemeen bestuur hebben bekleed. Het in aanmerking genomen criterium van onderscheid, namelijk de datum van de benoeming, verantwoordt die verbreking van de beginselen van gelijkheid en van uniciteit van de loopbanen niet.

Het argument van de Ministerraad volgens hetwelk de bestreden wet net ertoe strekt de discriminatie af te schaffen die bestaat tussen de contractuele personeelsleden die tijdens de loopbaan zijn benoemd en die zodoende een overheidspensioen voor hun gehele loopbaan verkrijgen, en de contractuele personeelsleden die niet zijn benoemd en die onder de pensioenregeling van de werknemers vallen, is een drogreden. De leden van het contractueel personeel en van het statutair personeel bevinden zich immers in twee onderscheiden rechtstoestanden, aangezien de eerstgenoemden nooit aanspraak hebben kunnen maken op een overheidspensioen. Zulks is onder meer het geval wanneer de administratie voorrang geeft aan de contractuele wijze van aanwerving ten koste van het beginsel van de statutaire aanwerving, door de wervingsexamens uit te stellen of niet te organiseren. Aangezien de bestreden wet op dat geval berust, schendt zij evenwel de in het middel aangevoerde bepalingen. Er is dus geen redelijk motief dat verantwoordt dat het benoemde personeelslid dat steeds een functie heeft uitgeoefend die voor statutaire aanwerving in aanmerking komt, wordt benadeeld door de politieke beslissingen die inzake de aanwerving van personeelsleden zijn genomen. Daaruit vloeit een voor de personeelsleden nadelige rechtsonzekerheid voort, die verband houdt met het toeval bij de evolutie van het bestuurlijk bestel.

Volgens de verzoekende partijen is die discriminerende behandeling des te minder aanvaardbaar daar de wet geen aanvullend pensioenstelsel oplegt dat het verlies aan pensioen dat zij veroorzaakt, op adequate wijze zou compenseren.

A.25.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de algemene rechtsbeginselen van niet-retroactiviteit van de wetten en van rechtszekerheid. Het middel heeft betrekking op de bijzondere situatie van de personeelsleden die, zoals de verzoekende partijen, vast zijn benoemd tussen 30 november 2017 en de inwerkingtreding van de wet, op 1 mei 2018, en zulks na jaren als contractueel personeelslid van een overheid te hebben gewerkt.

A.25.2. Na een theoretische uiteenzetting over de van toepassing zijnde beginselen preciseren dezelfde verzoekende partijen dat de bestreden bepalingen een verschil in behandeling teweegbrengen tussen de ambtenaren die op de datum van de inwerkingtreding van de wet, met andere woorden op 1 mei 2018, vast waren benoemd, naargelang zij uiterlijk op 30 november 2017 of na die datum voor de eerste maal vast zijn benoemd. Enkel de eerstgenoemden zullen de vroegere pensioenregeling kunnen blijven genieten, met andere woorden een pensioen van de overheidssector dat voor het geheel van hun loopbaan wordt toegekend, ongeacht de datum die hun toegang geeft tot het pensioen. Die categorieën van statutaire personeelsleden zijn vergelijkbaar.

A.25.3. De verzoekende partijen voeren aan dat het verschil in behandeling niet adequaat is. Zij betwisten niet dat het criterium van onderscheid, namelijk de datum van de vaste benoeming, objectief is, noch dat het door de wetgever nagestreefde doel, namelijk het vrijwaren van de verworven rechten, legitiem is. De door de wetgever gekozen datum is daarentegen niet van dien aard het mogelijk te maken dat dat doel wordt bereikt. Om het te bereiken, had de wetgever de spildatum voor de toepassing van de nieuwe pensioenregeling en de inwerkingtreding van de wet moeten doen samenvallen. Hoewel de wetgever de inwerkingtreding van de wet heeft uitgesteld omdat de wetgevingsprocedure langer duurde dan verwacht, heeft hij niet hetzelfde gedaan wat betreft de spildatum voor de toepassing van de nieuwe pensioenregeling, terwijl die spildatum en de inwerkingtreding van de wet oorspronkelijk met elkaar overeenstemden. De door de minister van Pensioenen gegeven verantwoording, namelijk een toevloed van benoemingen vermijden, stemt niet overeen met het vastgestelde doel maar beantwoordt aan een louter politieke bekommernis.

A.25.4. Dezelfde verzoekende partijen zijn eveneens van mening dat het verschil in behandeling en in het bijzonder de spildatum van 30 november 2017 niet noodzakelijk zijn. Allereerst, indien het doel erin bestaat een massale toevloed van benoemingen te vermijden, is dat risico inherent aan de invoering van elke nieuwe pensioenregeling die minder gunstig is voor de personeelsleden die nog niet zijn benoemd. Daarbij komt nog dat het voorontwerp van wet reeds meer dan vijftien maanden vóór die spildatum bekend was, zodat niet-tijdige benoemingen tijdens die periode hadden kunnen worden verricht. Vervolgens wordt de budgettaire weerslag van de maatregel door geen enkele cijfermatige evaluatie aangetoond. Hoe dan ook kunnen de eventuele meerkosten die door de duur van de wetgevingsprocedure worden veroorzaakt, geen negatieve gevolgen hebben voor de personeelsleden die zijn benoemd op de datum die het dichtst bij de inwerkingtreding van de wet ligt. Daarenboven kan de minister niet aanvoeren dat het de bedoeling zou zijn om het met de vakorganisaties gesloten akkoord in acht te nemen, aangezien die een uitstel van de spildatum tot 1 mei 2018 zeker niet ongunstig zouden hebben geacht. Ten slotte zou het niet onredelijk zijn geweest om de spildatum op 1 mei 2018 vast te stellen teneinde de uitgaven te rationaliseren zonder afbreuk te doen aan de legitieme verwachtingen van de personeelsleden die tussen de spildatum en de inwerkingtreding van de wet vast zijn benoemd.

A.25.5. Volgens dezelfde verzoekende partijen is het verschil in behandeling onevenredig om twee redenen.

Ten eerste schendt het het algemene beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten en het algemene rechtsbeginsel van rechtszekerheid. De wet is immers retroactief in zoverre zij een nieuwe pensioenregeling toepast op situaties die definitief voltrokken waren op het ogenblik van de inwerkingtreding ervan, namelijk die van de ambtenaren die vóór of na 30 november 2017 vast zijn benoemd. Die retroactiviteit kan niet worden verantwoord door de vrees voor een toevloed van benoemingen, die een louter budgettaire reden is, enerzijds, omdat, hoewel de wetgever vijftien maanden heeft kunnen wachten ondanks die vrees voor een toevloed van benoemingen, niets verantwoordt dat hij die termijn niet met nog eens vijf maanden kan verlengen, en, anderzijds, omdat de minister zijn woorden geenszins staft met cijfers terwijl hij het aantal benoemingen sedert 30 november 2017 had moeten kennen. Ten slotte raakt de retroactiviteit van de wet aan het bedrag van het pensioen van de betrokken personeelsleden en bijgevolg aan hun eigendomsrecht. De wetgever had dus een nog striktere verantwoording moeten geven, hetgeen hij niet heeft gedaan. Door na te laten relevante cijfergegevens en simulaties te verstrekken, blijkt het dat hij zelfs geen afweging tussen de individuele belangen van de personeelsleden en die van de Staat heeft gemaakt.

Ten tweede ontzegt het verschil in behandeling de betrokken statutaire personeelsleden een valorisatie, in het pensioen van de overheidssector, van hun prestaties als contractuele personeelsleden, zonder hun de mogelijkheid te bieden een aanvullend pensioen voor die prestaties te genieten. Die ontzegging heeft een niet te verwaarlozen weerslag op het bedrag van hun pensioen, en zulks zonder de kosten van een eventuele afstemming van de spildatum van de nieuwe gemengde pensioenregeling op de datum van inwerkingtreding van de wet te kennen. Voor het overige heeft de federale Regering, door het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State op dat punt niet na te leven, nagelaten om de parlementsleden becijferde en gedetailleerde voorbeelden te verstrekken die betrekking hebben op de situatie van de verzoekende partijen of op die van een contractueel personeelslid dat vóór 1 januari 2018 is aangeworven en dat geen aanvullend pensioen tegen een tarief van 6 % geniet. Toch is het

zeker dat de verzoekende partijen een lager pensioen zullen krijgen, en zulks zonder een aanvullende pensioenregeling te kunnen genieten voor de jaren waarin zij als contractueel personeelslid hebben gewerkt, aangezien het voordeel van een dergelijk pensioen niet retroactief is.

Bijgevolg is het verschil in behandeling onevenredig en niet redelijk verantwoord.

A.26.1. De gemeente Schaarbeek, verzoekende partij in de zaak nr. 7029, leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.26.2. In het eerste onderdeel voert zij aan dat het bestreden artikel 12 van de bestreden wet een onverantwoord verschil in behandeling invoert tussen, enerzijds, de gemeenten die het financiële aanmoedigingsmechanisme kunnen genieten waarin die bepaling voorziet en, anderzijds, de gemeenten die het niet kunnen genieten omdat zij niet zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds.

De financiële stimulans bestaat erin dat van de responsabiliseringsbijdrage die ten laste wordt gelegd van bepaalde lokale besturen die bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten, tot 50 % van de kosten wordt afgetrokken die zij maken om het aanvullend pensioen van hun contractueel personeel gedurende het beschouwde jaar te financieren. De gemeenten die niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten, worden benadeeld, aangezien zij niet financieel worden gestimuleerd om in een aanvullende pensioenregeling voor hun contractuele personeelsleden te voorzien. Zij zijn aldus minder aantrekkelijk als werkgever.

Volgens de verzoekende partij is het niet verantwoord dat het voordeel van het in het bestreden artikel 12 bedoelde financiële mechanisme enkel wordt voorbehouden aan de lokale besturen die bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten. De bij dat Fonds aangesloten lokale besturen en die welke niet erbij zijn aangesloten, zijn voldoende vergelijkbaar, aangezien een gemeente niet financieel wordt bevoordeeld door het feit dat zij niet bij dat Fonds is aangesloten en zelf de kosten van het pensioen van haar personeelsleden draagt.

Door het Gesolidariseerde pensioenfonds in te voeren, streefde de wet van 24 oktober 2011 « tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen » (hierna : de wet van 24 oktober 2011) het doel na om een duurzame financiering van de pensioenen van de personeelsleden van de lokale besturen die vast waren benoemd en die met pensioen zijn gegaan, te vrijwaren en daarbij de lokale besturen tevens de vrije keuze te laten om zich al dan niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aan te sluiten. Vervolgens bestond het doel dat door de wetgever is nagestreefd, toen hij het in het bestreden artikel 12 bedoelde financiële mechanisme heeft uitgewerkt, erin de invoering, door alle lokale besturen, van een aanvullende pensioenregeling ten voordele van de leden van hun contractueel personeel te bevorderen. Ten aanzien van die doelstellingen is het niet verantwoord om niet alle lokale besturen het in het bestreden artikel 12 bedoelde aanmoedigingsmechanisme te laten genieten, maar enkel die welke bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten, temeer daar dat mechanisme geen element is van het financieringssysteem van de pensioenregeling van de vastbenoemde personeelsleden. Voor het overige wordt niet aangetoond dat de lokale besturen die niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten, over meer middelen zouden beschikken dan de andere om een aanvullend pensioen te financieren.

A.26.3. In het tweede onderdeel formuleert de verzoekende partij een soortgelijke kritiek met betrekking tot artikel 28 van de bestreden wet. Die bepaling voorziet erin om een deel van de loonmatigingsbijdrage toe te wijzen aan het Gesolidariseerde pensioenfonds. Alle betrokken lokale besturen zijn de loonmatigingsbijdrage evenwel verschuldigd, niet alleen voor hun contractuele personeelsleden wier werknemerspensioen wordt

gefinancierd door het Globaal Beheer van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, maar ook voor hun statutaire personeelsleden wier pensioen wordt gedragen door het Gesolidariseerde pensioenfonds of door de eigen pensioenregeling van het lokale bestuur.

A.27.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, tussenkomen partij, sluit zich aan bij het eerste en het tweede middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 en bij het eerste middel in de zaak nr. 7028 en voert aan dat de artikelen 2, 3, 5 en 10 van de bestreden wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden.

A.27.2. De tussenkomen partij voert allereerst aan dat drie punten van kritiek die in het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn geformuleerd, geen antwoord hebben gekregen, namelijk (1) het feit dat de bestreden bepalingen een verschil in behandeling doorvoeren tussen vastbenoemde personeelsleden met dezelfde dienstanciënniteit aan het einde van de loopbaan naargelang die jaren arbeid gedeeltelijk als contractueel personeelslid werden gewerkt, (2) de omstandigheid dat de wet een geringere valorisatie, voor het pensioen, van de prestaties door personeelsleden in hun hoedanigheid van contractuele personeelsleden met zich meebrengt, en (3) het feit dat de wet geen aanvullende pensioenregeling invoert maar de openbare werkgevers de verplichting oplegt zulks te doen.

Zij betreft eveneens de discriminaties die zijn ingevoerd, ten eerste, tussen de situatie van een personeelslid met een grotere anciënniteit dat na 30 november 2017 is benoemd en die van een personeelslid met een minder grote anciënniteit maar dat vóór 30 november 2017 is benoemd en, ten tweede, tussen de situatie van de personeelsleden naar gelang van het al dan niet bestaan van een aanvullende pensioenregeling op 1 december 2017 en het belang ervan.

De bestreden bepalingen zijn niet noodzakelijk om de doelstellingen van eenvoudige logica, van afschaffing van een discriminerende administratieve praktijk en van compensatie van het inkomstenverlies voor de betrokken personeelsleden te bereiken. Zij blijken voor het overige onevenredig te zijn.

A.27.3. Volgens de tussenkomen partij dringt dezelfde vaststelling zich op wegens het ontbreken van enige overgangsregeling waarbij de wetgever het de personeelsleden en de overheden mogelijk had kunnen maken om rekening te houden met de gevolgen van de nieuwe pensioenregeling. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt geen dwingende reden van algemeen belang die de onmiddellijke toepassing van het nieuwe systeem zou verantwoorden. Het amendement dat ertoe strekte de nieuwe pensioenregeling enkel op de nieuwe ambtenaren van toepassing te maken, werd verworpen. Het gebrek aan enige overgangsregeling brengt aanzienlijke en onevenredige financiële gevolgen voor de betrokken personeelsleden met zich mee.

A.27.4. Het bij de wet bedoelde systeem is bovendien retroactief, aangezien het het voordeel van de pensioenregeling van vóór de bestreden wet enkel voorbehoudt aan de personeelsleden die vóór 30 november 2017 vast zijn benoemd. Op de dag van de bekendmaking van de wet kon geen enkele nuttige maatregel meer worden genomen door de betrokken openbare werkgevers. Geen enkele reden van algemeen belang verantwoordt die retroactiviteit van de wet. Door als criterium van onderscheid de datum van de vaste benoeming te kiezen, behandelt de wetgever ambtenaren die op alle punten vergelijkbaar zijn, verschillend wegens gebeurtenissen die volkomen los van hen staan.

A.27.5. De tussenkomen partij besluit tot de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van de beginselen van niet-retroactiviteit en van gewettigd vertrouwen.

A.28.1. De Ministerraad weerlegt allereerst het eerste middel van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025.

A.28.2. Volgens hem is dat middel gedeeltelijk onontvankelijk bij gebrek aan grieven. Hoewel de verzoekende partijen de vernietiging van de gehele wet vorderen, formuleren zij enkel grieven ten aanzien van artikel 3, § 2, van de bestreden wet dat de datum bepaalt op grond waarvan de als contractueel personeelslid gewerkte periodes al dan niet in aanmerking kunnen worden genomen. In zoverre het de bestreden wet in haar geheel beoogt, is het middel gedeeltelijk onontvankelijk.

A.28.3. De Ministerraad voert vervolgens aan dat de bepalingen van de bestreden wet niet retroactief zijn; zij zijn eenvoudigweg onmiddellijk van toepassing. Die begrippen mogen niet worden verward, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij doet. De bestreden wet is niet van toepassing op definitief voltrokken feiten, aangezien voor alle personeelsleden die vóór 1 mei 2018 gepensioneerd zijn, de vroegere wetgeving zal gelden. Overigens zijn de doelstellingen van het beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten, met name

rechtsonzekerheid vermijden en de rechtzoekende in staat stellen de gevolgen van zijn handelingen te voorzien, te dezen volkomen bereikt. De maatregelen die door de bestreden wet ten uitvoer worden gelegd, waren immers reeds vermeld in het regeerakkoord en kwamen voor in algemene beleidsnota's van de minister van Pensioenen. De spildatum van 30 november 2017 was dus gekend sinds oktober 2017.

A.28.4. In ondergeschikte orde preciseert de Ministerraad dat de retroactiviteit noodzakelijk is om het doel van algemeen belang dat erin bestaat een toevloed van benoemingen te vermijden, te bereiken. Die vrees is niet hypothetisch, meer bepaald omdat het wetsontwerp ruim werd bekendgemaakt. De datum van 30 november 2017 is overigens het resultaat van sociaal overleg binnen het Comité A.

A.28.5. De Ministerraad besluit dat het middel niet gegrond is.

A.29.1. De Ministerraad weerlegt vervolgens het eerste middel in de zaak nr. 7028 met betrekking tot het onverantwoorde verschil in behandeling tussen ambtenaren die op 1 mei 2018 vast zijn benoemd naargelang zij vóór of na 30 november 2017 vast zijn benoemd.

A.29.2. De Ministerraad merkt op dat het gehanteerde criterium van onderscheid, namelijk de datum van vaste benoeming van het personeelslid, objectief is.

Hij geeft vervolgens aan dat de vier doelstellingen die de wetgever nastreeft (namelijk het wegwerken van een discriminatie tussen contractuele en statutaire personeelsleden en tussen contractuele personeelsleden die na verloop van tijd zijn benoemd en die welke niet zijn benoemd, het bestrijden van de praktijk van de niet-tijdige benoemingen, de administratieve vereenvoudiging en de duurzaamheid van de pensioenregeling) legitiem zijn.

De verzoekende partijen laten na de meeste van die doelstellingen te vermelden en concentreren zich op het doel dat erin bestaat de verworven rechten te vrijwaren. Er dient evenwel rekening te worden gehouden met alle algemene doelstellingen die met de niet-gelijkstelling van de als contractueel personeelslid gewerkte periodes worden nagestreefd, en niet enkel met de doelstellingen die de keuze van de datum van 30 november 2017 hebben ingegeven, aangezien alle doelstellingen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

A.29.3. Volgens de Ministerraad is het onderscheid daarenboven relevant en redelijk verantwoord.

A.29.4. Hij brengt allereerst in herinnering dat de statutaire personeelsleden geen verworven rechten hebben met betrekking tot de nadere regels van hun pensioen. Het feit dat zij benoemd zijn, houdt niet in dat zij kunnen verwachten dat de regeling van hun pensioen ongewijzigd blijft vóór hun pensionering.

Vervolgens, wat betreft het doel om discriminaties weg te werken, maakt de bestreden wet het voortaan mogelijk de prestaties die als contractueel personeelslid bij een openbare werkgever zijn verricht, op dezelfde manier te behandelen, ongeacht of het personeelslid nadien al dan niet vast benoemd werd. Het is overigens onjuist te beweren dat de bestreden wet nieuwe discriminaties zou teweegbrengen. Het valt niet te ontkennen dat de bestreden wet de discriminatie tussen de contractuele personeelsleden opheft, naargelang zij al dan niet vóór het einde van hun loopbaan zijn benoemd. Het doel om de strijd aan te gaan tegen de niet-tijdige benoemingen wordt bereikt omdat niemand nog belang erbij heeft om contractuele personeelsleden niet tijdig te benoemen teneinde ze een overheidspensioen te laten genieten voor de jaren waarin zij als contractueel personeelslid werden tewerkgesteld. Het doel van administratieve vereenvoudiging wordt bereikt omdat het niet meer nodig is transfers uit te voeren tussen de verschillende pensioenregelingen. Ten slotte wordt het doel om de duurzaamheid van de verschillende pensioenregelingen te waarborgen, verwezenlijkt omdat het goedkoper is een pensioen te betalen in de pensioenregeling van de werknemers, dan een overheidspensioen, voor het gedeelte van de loopbaan dat als contractueel personeelslid werd gepresteerd.

A.29.5. Wat in het bijzonder de keuze van de datum van 30 november 2017 betreft, wordt het doel dat erin bestaat het resultaat van het sociaal overleg in acht te nemen, eveneens bereikt. Hetzelfde geldt voor het doel een toevloed van benoemingen te vermijden. Aangezien veel ruchtbaarheid is gegeven aan het wetsontwerp en de wetgever een risico heeft genomen door de datum van het regeerakkoord niet als spildatum in aanmerking te nemen, was de vrees dat de lokale besturen zouden overgaan tot een toevloed van benoemingen, niet denkbeeldig. De datum van 30 november 2017 komt aldus tegemoet aan de verwachtingen van de personeelsleden die vóór die datum zijn benoemd, terwijl het doel een toevloed van benoemingen te vermijden wordt verwezenlijkt.

Het behoud van de uiterste benoemingsdatum op 30 november 2017 en niet op 1 mei 2018 wordt echter niet verantwoord door de noodzaak om tegemoet te komen aan de verwachtingen van de personeelsleden. De

verzoekende partijen maken dus een verkeerde analyse door te onderzoeken of het verschil in behandeling adequaat is ten opzichte van dat doel.

A.29.6. Stellen dat het doel een toevloed van benoemingen te vermijden louter politiek zou zijn, is een nadrukkelijke bewering. In werkelijkheid zou een toevloed van benoemingen de bij de wet nagestreefde doelstellingen teniet hebben gedaan.

A.29.7. De Ministerraad beweert eveneens dat de verzoekende partijen de noodzaak van het verschil in behandeling niet in het geding kunnen brengen. Het is niet correct om aan te voeren dat een toevloed van benoemingen niet kon worden vermeden omdat het voorontwerp reeds vijftien maanden bekend was. Voor het overige komt het niet aan de Ministerraad toe om de budgettaire weerslag van de maatregel of nog het aantal benoemingen voor te leggen die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Het volstaat dat de wetgever vooruitloopt op een risico van een toevloed van benoemingen.

A.29.8. Wat de evenredigheid van de maatregel betreft, preciseert de Ministerraad dat die niet enkel moet worden onderzocht, zoals de verzoekende partijen doen, in zoverre hij van toepassing is op de personen die tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018 zijn benoemd.

Hij voert vervolgens aan dat het verschil in behandeling evenredig is. De nieuwe wettelijke pensioenregeling heeft geen betrekking op de personeelsleden die vóór 30 november 2017 zijn benoemd, noch op de personen die reeds gepensioneerd zijn. Overigens blijven de contractuele personeelsleden die na 30 november 2017 zijn benoemd, een werknemerspensioen genieten voor de jaren waarin zij in die hoedanigheid hebben gewerkt. Thans wordt een gering percentage van de contractuele personeelsleden daadwerkelijk benoemd, onder meer omdat de regularisatiebijdrage die bepaalde lokale besturen moeten betalen, een niet-tijdige vaste benoeming ontmoedigt. De bestreden wet is louter een weerspiegeling van de realiteit, dat wil zeggen van het aantal jaren waarin is gewerkt als contractueel of statutair personeelslid. De gelijkstelling van het contractueel personeel met het statutair personeel voor het rustpensioen in geval van een latere benoeming van het personeelslid, die voortvloeide uit een zekere « administratieve rechtspraak », berustte overigens op geen enkele wettelijke grondslag. Het is eerder die « administratieve rechtspraak », die aanleiding gaf tot discriminatie tussen de contractuele personeelsleden die gedurende heel hun loopbaan in die hoedanigheid werkten en de contractuele personeelsleden die op een later tijdstip werden benoemd. Voor het overige schrapt de bestreden wet, die het voorwerp heeft uitgemaakt van sociaal overleg, de voorwaarde die vereist dat men over vijf jaar dienst moet beschikken om een pensioen van de overheidssector te kunnen genieten. Zij voert ook een uitzondering in voor de leden van het onderwijzend personeel aangezien zij lid zijn van het tijdelijk statutair personeel, op voorwaarde dat zij vast worden benoemd. Ten slotte stimuleert de bestreden wet de invoering van een aanvullend pensioen voor de contractuele personeelsleden en voorziet zij in financiële incentives voor de lokale besturen die een dergelijk pensioen wensen in te voeren.

A.29.9. De Ministerraad betwist vervolgens enkele bijzondere argumenten van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7028.

Allereerst is de wet niet onevenredig omdat zij niet retroactief is. Zij is immers niet van toepassing op de personen die vóór 1 mei 2018 met pensioen zijn gegaan. Bovendien, gesteld dat er retroactiviteit zou zijn, zou zij worden verantwoord door een reden van algemeen belang. Het eigendomsrecht van de verzoekende partijen wordt evenmin aangetast, bij gebrek aan een definitieve beslissing waarbij te dezen een pensioen wordt toegekend.

Vervolgens is de wet niet onevenredig in zoverre zij het de personeelsleden die tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018 zijn benoemd, niet mogelijk zou maken om een aanvullend pensioen op te bouwen. Vele openbare werkgevers beschikten immers reeds over een aanvullende pensioenregeling vóór de bestreden wet, en een openbare werkgever kan aan zijn aanvullende pensioenregeling steeds terugwerkende kracht verlenen indien hij zulks wenst.

Daarenboven heeft de minister van Pensioenen de parlementsleden inzage gegeven in rekensimulaties waarin een verschillende duur van dienst in contractueel verband en in statutair verband wordt overwogen, met verschillende bijdragevoeten voor het aanvullend pensioen. De rekensimulatie maakt het de parlementsleden mogelijk de weerslag van de bestreden wet te beoordelen.

A.29.10. De Ministerraad besluit dat het middel niet gegrond is.

A.30.1. De Ministerraad weerlegt vervolgens het tweede middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025.

A.30.2. Hij is van mening dat de personeelsleden die hun gehele loopbaan als contractueel personeelslid hebben volbracht en die welke maar een deel van hun loopbaan als contractueel personeelslid hebben volbracht alvorens te zijn benoemd, vergelijkbaar zijn.

Zelfs onder de vorige regeling was de vaste benoeming van een contractueel personeelslid niet verplicht, zoals blijkt uit de voorwaarden die worden opgelegd door de administratieve praktijk teneinde een overheidspensioen te genieten dat is berekend op de gehele loopbaan, met inbegrip van de jaren waarin als contractueel personeelslid werd gewerkt. Daarenboven moet de bewering volgens welke de statutaire betrekking de norm is in het openbaar ambt, worden gerelativeerd. Er bestaan een groot aantal uitzonderingen op de statutaire aanwerving. In het Vlaamse Gewest worden de statutaire aanwerving en de contractuele aanwerving zelfs op gelijke voet geplaatst met betrekking tot de lokale besturen. Sommige overheidsbedrijven kunnen personeel enkel aanwerven met een arbeidsovereenkomst. De huidige trend gaat in alle gevallen in de richting van een normalisering van de contractuele aanwerving in het openbaar ambt.

Om die redenen zijn de contractuele personeelsleden, ongeacht of zij later al dan niet zijn benoemd, vergelijkbaar. Aangezien zij hun ambt uitoefenen met een arbeidsovereenkomst en bijdragen in de werknemersregeling storten, is het logisch dat zij een pensioen in die regeling verkrijgen.

A.30.3. De Ministerraad voert vervolgens aan dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie bij de toegang tot de openbare bedieningen niet is geschonden, aangezien dat beginsel niet inhoudt dat aan alle personeelsleden die zijn benoemd, een pensioen als statutair personeelslid moet worden gewaarborgd voor het geheel van hun loopbaan, ook voor de jaren waarin zij als contractueel personeelslid hebben gewerkt. Dat beginsel houdt evenmin in dat alle personeelsleden op identieke wijze moeten worden behandeld, met name met betrekking tot het bedrag van hun pensioen. Het beginsel is enkel van toepassing met betrekking tot de aanwerving.

Artikel 107 van de Grondwet kent geen recht toe betreffende de wijze van aanwerving of het bedrag van het pensioen, zodat het niet is geschonden door de bestreden wet.

Ten slotte heeft de wetgever het recht om wetten te wijzigen en een einde te maken aan een administratieve praktijk die mogelijk onbestaanbaar is met artikel 179 van de Grondwet. Het is ook onjuist om aan te voeren dat de discriminatie zou worden verergerd omdat de wetgever aan de openbare werkgevers niet de verplichting heeft opgelegd om een aanvullend pensioen in te voeren. De wetgever is niet bevoegd om een dergelijke verplichting in te voeren, met andere woorden om te beslissen over het loon van de personeelsleden van andere openbare werkgevers.

A.30.4. De Ministerraad besluit dat het middel niet gegrond is.

A.31.1. Ten slotte weerlegt de Ministerraad het enige middel in de zaak nr. 7029.

A.31.2. In verband met het eerste onderdeel voert de Ministerraad in hoofdorde aan dat de lokale besturen die bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten en die welke niet erbij zijn aangesloten, niet vergelijkbaar zijn. De eerste hebben ervoor gekozen om de last van hun pensioen solidair te dragen, door een jaarlijkse bijdrage aan het Fonds te betalen en soms een responsabiliseringsbijdrage daarbovenop. De lokale besturen die niet bij het Fonds zijn aangesloten, storten die bijdragen niet maar dragen zelf de werkelijke last van de pensioenen van hun personeel. De filosofie en de werking van die twee pensioenregelingen zijn dus heel verschillend.

A.31.3. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat het verschil in behandeling niet discriminerend is.

Het criterium van onderscheid is objectief en relevant. Het specifieke doel van het aanmoedigingsmechanisme bestaat immers erin de individuele responsabilisering van de openbare werkgevers die een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn, te verfijnen. Het doel is dus niet zo uitgebreid als de verzoekende partij meent door aan te voeren dat het nagestreefde doel, algemener, erin bestaat dat alle lokale besturen een aanvullende pensioenregeling in werking stellen voor hun contractuele personeelsleden. Artikel 12 van de bestreden wet beperkt zich ertoe het opbouwen van aanvullende pensioenen alleen voor de lokale besturen die een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn, aan te moedigen. Naast dat doel poogt de wetgever het doel te bereiken, dat reeds is nagestreefd bij de voormelde wet van 24 oktober 2011, om een zo ruim mogelijke aansluiting bij het Gesolidariseerde pensioenfonds te verkrijgen.

Bijgevolg, aangezien de lokale besturen die ertoe zijn gehouden een responsabiliseringsbijdrage te betalen en die een aanvullend pensioen invoeren, het bedrag van hun responsabiliseringsbijdrage, dankzij het betwiste mechanisme, zullen zien dalen, worden de beoogde lokale besturen ertoe aangezet een aanvullend pensioen in te voeren. Het doel om de lokale besturen ertoe aan te zetten een aanvullende pensioenregeling in te voeren wordt dus bereikt.

A.31.4. Het onderscheid is bovendien evenredig, aangezien de gemeente Schaarbeek de vrije keuze heeft gemaakt om zelf de pensioenregeling van haar gewezen statutaire personeelsleden te financieren. Die keuze om zich niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aan te sluiten, moet worden gedragen : zij kan geen aanspraak maken op de voordelen van de regeling zonder de nadelen ervan te moeten dragen. Daarenboven kan die verzoekende partij zich steeds aansluiten bij het voormelde Fonds. Zij kan eveneens een aanvullende pensioenregeling invoeren zonder zich vooraf bij het Fonds te moeten aansluiten. Zij kan haar personeel ook benoemen in een statutair ambt. De bij het Fonds aangesloten werkgevers die geen responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn, genieten de betwiste financiële stimulans trouwens evenmin. Bovendien wordt de vermindering van de bijdrage in kwestie enkel toegekend indien de aanvullende pensioenregeling aan bepaalde voorwaarden voldoet. Ten slotte, indien de verzoekende partij de vermindering van de responsabiliseringsbijdrage niet geniet, zal zij evenmin de verhoging ervan dragen.

A.31.5. De Ministerraad besluit dat het verschil in behandeling redelijk verantwoord is.

A.31.6. In verband met het tweede onderdeel herhaalt hij in hoofdorde dat de door de verzoekende partij vergeleken categorieën niet vergelijkbaar zijn. In ondergeschikte orde geeft hij aan dat het verschil in behandeling verantwoord is. Het nagestreefde doel bestaat erin de financiële last te verminderen die op het Gesolidariseerde pensioenfonds rust, hetgeen legitiem is. Het verschil in behandeling is relevant om dat doel te bereiken. Ten aanzien van dat doel is het immers relevant om het voordeel van de toewijzing van een deel van de loonmatigingsbijdrage aan datzelfde Fonds voor te behouden aan de bij dat Fonds aangesloten werkgevers.

A.31.7. Het onderscheid is bovendien evenredig. De verzoekende partij had, en heeft nog steeds, de mogelijkheid om zich aan te sluiten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds. Indien zij dat niet doet, dient zij de gevolgen ervan te dragen. Bovendien, aangezien de basis- en responsabiliseringsbijdragen in de komende jaren zullen stijgen, is het niet onevenredig om alleen aan de lokale besturen die ze moeten dragen, financiële ondersteuning aan te bieden. Ten slotte zijn zowel het Globaal Beheer van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid als het Gesolidariseerde pensioenfonds solidaire regelingen. De bijdragen die erin worden gestort om die twee regelingen te financieren, hebben het karakter van collectieve middelen, zodat geen enkele werkgever of werknemer aanspraak kan maken op een deel van die financiële middelen. De federale Staat kan daarentegen beslissen om financiële middelen tussen beide regelingen over te dragen, in het algemeen belang.

A.31.8. De Ministerraad besluit dat het middel niet gegrond is.

A.32.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 formuleren in hun memories van antwoord enkele inleidende opmerkingen over de relevantie van de bij de bestreden wet nagestreefde doelstellingen.

A.32.2. Wat betreft het doel van de wetgever om een discriminatie tussen de personeelsleden af te schaffen naargelang zij als statutair dan wel als contractueel personeelslid met pensioen gaan, moduleert de bestreden wet de gevolgen van dat verschil in behandeling enkel en verwezenlijkt zij het nagestreefde doel niet. Vervolgens brengt het doel dat erin bestaat de courante praktijk van de niet-tijdige benoemingen te willen tegengaan, met zich mee dat de wetgever de personeelsleden van de overheidsdiensten de tekortkomingen en onrechtmatige praktijken van bepaalde administratieve overheden doet dragen. Die verantwoording is niet redelijk. Het doel van administratieve vereenvoudiging is niet van dien aard dat het op zichzelf de betwiste hervorming verantwoordt. De wil om de duurzaamheid van de regeling van de overheidspensioenen te verzekeren vormt het hoofddoel van de bestreden wet. De regeling van de gemengde pensioenen verhoogt in werkelijkheid echter de financiële last met betrekking tot het personeel die wordt gedragen door de overheid, aangezien zij, als tegenprestatie voor dat nieuwe systeem, ertoe strekt de inwerkingstelling van aanvullende pensioenen te bevorderen, die worden gefinancierd door de algemene begroting van elke overheid. Vervolgens, hoewel het een politieke keuze op zich betreft om voorrang te geven aan de stelsels van kapitalisatie en privatisering van de pensioenen van het personeel van het openbaar ambt, kan zij niet worden vastgelegd, zoals dat het geval is, bij wetsbepalingen die in strijd zijn met de Grondwet en met de bijzondere wetten tot hervorming der instellingen.

A.32.3. Daarenboven, door een financiële stimulans in het leven te roepen die bestemd is voor de lokale besturen, treedt de bestreden wet in conflict met het doel dat erin bestaat de duurzaamheid van de overheidspensioenen te willen verzekeren. Het mechanisme waarbij de lokale besturen ertoe worden aangezet aanvullende pensioenregelingen in te voeren voor hun contractueel personeel, brengt immers een aanzienlijke vermindering met zich mee van de responsabiliseringsbijdrage die wordt gestort in de regeling van de overheidspensioenen via het Gesolidariseerde pensioenfonds. Dat inkomstenverlies zal niet worden gecompenseerd door een deel van de loonmatigingsbijdrage aan dat Fonds toe te wijzen. Daarenboven dienen de overheden die die vermindering van de responsabiliseringsbijdrage genieten, het in aanmerking genomen bedrag opnieuw te bestemmen voor de betaling van de aanvullende pensioenen waarvan de kosten noodzakelijkerwijs hoger zullen zijn dan de kosten van de vermindering. De operatie en, meer in het algemeen, de bestreden wet, zijn budgettair gezien dus niet neutraal voor de lokale besturen. Die vermindering wordt hoe dan ook enkel toegekend voor zover een minimumbedrag aan aanvullende pensioenprestaties wordt toegekend. Die minimumbedragen zijn evenwel niet van dien aard dat zij het pensioenverlies wegwerken dat de bestreden wet met zich meebrengt voor de personen die een lange periode onder een arbeidsovereenkomst met een overheidsadministratie hebben gewerkt. De wet brengt dus een kennelijke sociale achteruitgang met zich mee. Daarenboven zijn de aanvullende pensioenregelingen afhankelijk van de - positieve of negatieve - toestand van de financiën van de in het geding zijnde overheidsadministratie en van het beleid waaraan zij de voorrang geeft. Bovendien komt de financiële stimulans enkel ten goede aan de lokale besturen.

A.32.4. Wat betreft het doel dat erin bestaat duidelijkheid te scheppen over de vraag of de overheidssector onder het toepassingsgebied van de wet van 28 april 2003 valt, is het duidelijk dat die wet onwerkbaar was in het openbaar ambt en dat de bestreden wet zulks verhelpt door de overlegorganen te identificeren die ertoe zijn gemachtigd een standpunt in te nemen over kwesties met betrekking tot de aanvullende pensioenen. Zodoende doorbreekt de bestreden wet evenwel het beginsel van uniciteit van onderhandeling en creëert zij een model van collectieve betrekkingen dat de discriminaties tussen de personeelsleden van het openbaar ambt vergroot. Het akkoord dat eind juni 2017 binnen het Comité A is bereikt over het wetsontwerp dat de bestreden wet zou worden, was niet unaniem. Ten slotte geldt de door de federale overheid aangegeven verbintenis om een aanvullende pensioenregeling in te voeren voor de leden van haar contractueel personeel enkel voor haar en werd zij nog niet uitgevoerd.

A.33.1. Vervolgens erkennen de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025, in hun memories van antwoord, dat hun eerste middel in essentie betrekking heeft op artikel 3, § 2, van de bestreden wet, maar zij verwijzen naar hun argumentatie volgens welke de titels 3 tot 6 van de wet onlosmakelijk verbonden zijn met die bepaling.

A.33.2. De verzoekende partijen beweren vervolgens dat het argument van de Ministerraad volgens hetwelk de wet niet retroactief maar slechts van onmiddellijke toepassing zou zijn, berust op een arrest van het Hof waarvan de lering te dezen niet kan worden overgenomen. Vervolgens is het wel degelijk de administratieve situatie die op het ogenblik van de wijziging van regeling is verworven die de regeling bepaalt die van toepassing zal zijn op het personeelslid op het ogenblik dat het met pensioen zal gaan. Aldus heeft de bestreden wet, door die datum van wijziging vast te leggen op 30 november 2017, terwijl zij op 1 mei 2018 in werking is getreden, terugwerkende kracht.

Volgens de verzoekende partijen heeft de Ministerraad trouwens moeite om aan te tonen dat er een redelijke verantwoording voor die retroactiviteit zou bestaan. De datum van 30 november 2017 is willekeurig vastgesteld door de minister van Pensioenen. In werkelijkheid is het de duur van het wetgevingsproces die de retroactieve inwerkingtreding van de bestreden wet verklaart.

A.33.3. De aangevoerde verantwoording volgens welke een toevloed van benoemingen moest worden vermeden, is niet aanvaardbaar aangezien niets kon doen vermoeden dat een dergelijke gebeurtenis zich daadwerkelijk zou voordoen. Het voorbeeld van de stad Gent is irrelevant en weinig geloofwaardig aangezien de benoemingsprocedures heel lang duren en de Ministerraad zelf beklemtoont dat de benoeming van contractuele personeelsleden een uitzondering vormt. Bovendien brengt de benoeming financiële kosten voor de werkgever met zich mee. De verzoekende partijen zijn trouwens benoemd, los van elke overweging met betrekking tot de

datum van inwerkingtreding van de bestreden wet. Ten slotte werd het akkoord van bepaalde vakorganisaties over de datum van 30 november 2017 verleend op een ogenblik dat het redelijk was te geloven dat de wet vóór die datum zou kunnen worden aangenomen.

A.33.4. De verzoekende partijen besluiten dat hun eerste middel gegrond is.

A.33.5. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 antwoorden, in verband met hun tweede middel, dat het antwoord van de Ministerraad faalt naar recht, aangezien in de normen die hij ter sprake brengt, zoals de wet van 22 juli 1993 « houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken », het beginsel van de statutaire aanwerving wordt vastgesteld en de restrictief opgesomde voorwaarden waaronder de administratieve overheden contractueel personeel kunnen aanwerven, limitatief worden bepaald. Uit de rechtspraak van de Raad van State, uit de Nieuwe Gemeentewet en uit het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie vloeit eveneens voort dat de statutaire aanwerving de regel is. Indien het aantal contractuele personeelsleden aanzienlijk is, is dat met schending van dat beginsel, en zulks zonder dat die feitelijke situatie door een rechter kan worden bestraft.

Bovendien maakt de aanwezigheid van een aanzienlijk aantal contractuele personeelsleden in het openbaar ambt het niet mogelijk te oordelen dat, bij de contractuele personeelsleden, die welke tijdens hun loopbaan worden benoemd en die welke nooit zullen worden benoemd, vergelijkbaar zouden zijn. Het is immers niet onredelijk om ze in die zin te beschouwen dat zij zich in dezelfde situatie bevinden, aangezien, indien een contractueel personeelslid niet wordt benoemd, zulks te wijten kan zijn aan een - betwistbare - praktijk van de administratie die erin bestaat de voorrang te geven aan de contractuele aanwerving ten opzichte van de statutaire aanwerving, in weerwil van het beginsel van de statutaire aanwerving in het openbaar ambt.

A.33.6. Het argument van de Ministerraad volgens hetwelk de wetgever erkent dat overheidsadministraties kunnen beslissen om enkel contractueel personeel aan te werven, is niet relevant aangezien die personeelsleden meteen in een situatie worden geplaatst waarin zij geen overheidspensioen kunnen genieten.

A.33.7. Vervolgens is het argument volgens hetwelk het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie bij de toegang tot de openbare bedieningen niet van toepassing zou zijn op het recht op pensioen en artikel 107 van de Grondwet het niet heeft over het recht op pensioen, een ontwijkend argument, aangezien de verzoekende partijen aanvoeren dat het ten opzichte van de voorwaarden inzake toegang tot het overheidspensioen is dat de bestreden wet discriminerend is.

A.33.8. Wat betreft het argument volgens hetwelk de wetgever de wet kan wijzigen om te beantwoorden aan het algemeen belang, voeren de verzoekende partijen aan dat, hoewel de vroegere regeling enkel berustte op « administratieve rechtspraak », die steeds werd aanvaard door het Rekenhof, dat afhangt van het federale Parlement en er verslag aan uitbrengt. Aldus heeft de wetgever steeds aanvaard, vanuit een bekommernis om gelijkheid, dat, onder de voorwaarden voor de toekenning en de berekening van het overheidspensioen, de als personeelslid van het openbaar ambt geleverde prestaties moesten worden gevaloriseerd.

Hoewel de wetgever kan terugkomen op hetgeen hij steeds heeft aanvaard, is hij het evenwel aan zichzelf verplicht grondig uiteen te zetten in welk opzicht die evolutie beantwoordt aan het algemeen belang en kan hij noch discriminatie, noch rechtsonzekerheid teweegbrengen. De verzoekende partijen hebben evenwel aangetoond dat de bestreden wet een grote achteruitgang van hun sociale rechten met zich meebrengt en dat de aanvullende pensioenregeling onzeker en discriminerend is en tot grote rechtsonzekerheid leidt.

A.33.9. Ten slotte zou de Ministerraad, volgens de verzoekende partijen, erkennen dat de federale wetgever geen enkele bevoegdheid heeft om de openbare werkgevers te verplichten om een aanvullende pensioenregeling in te voeren. Hij zou aldus het argument bevestigen volgens hetwelk de bestreden wet geen enkele waarborg met zich meebrengt dat het pensioenverlies dat zij veroorzaakt voor het contractuele personeel dat tijdens de loopbaan is benoemd, zou worden gecompenseerd. Daarenboven zou de Ministerraad het idee versterken dat de bestreden wet grote rechtsonzekerheid met zich meebrengt en dat zij, tussen de personeelsleden van het openbaar ambt, inzake het recht op pensioen - dat nochtans een federale bevoegdheid blijft vanuit een bekommernis om eenvormigheid -, een niet te verantwoorden discriminatie teweegbrengt die berust op de keuze van de werkgever, onder wie het personeelslid valt, om een aanvullend pensioen af te sluiten.

A.33.10. Zij besluiten dat hun tweede middel gegrond is.

A.34.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 antwoorden vooraf dat de Ministerraad de situatie die precies door de verzoekende partijen is geïdentificeerd, omzeilt en ten onrechte een algemene analyse in de plaats ervan stelt. Hij weigert immers om de analyse te verfijnen teneinde de precieze doelstellingen te identificeren die ten grondslag hebben gelegen aan de keuze van de spildatum en de evenredigheid te onderzoeken ten aanzien van de situatie die specifiek door de verzoekende partijen is geïdentificeerd.

A.34.2. Zij beklemtonen vervolgens dat het door de wetgever nagestreefde doel, wanneer hij de spildatum heeft gekozen, volgens de bewoordingen van de wetgever erin bestond geen afbreuk te doen aan de rechtmatige verwachtingen van de burgers, en niet erin bestond verworven rechten te vrijwaren. De keuze van de spildatum druist in tegen dat doel, aangezien het onjuist is te beweren dat een personeelslid dat op 1 december 2017 vast is benoemd, minder rechtmatige verwachtingen zou koesteren dan het op 30 november 2017 benoemde personeelslid wat betreft het feit de « vroegere pensioenregeling » te genieten, terwijl de wet op die datum nog niet is aangenomen en pas op 1 mei 2018 in werking zal treden.

A.34.3. De keuze van de spildatum en het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit, zijn evenmin in overeenstemming met de twee doelstellingen die twee dagen vóór het aannemen van de bestreden wet zijn geformuleerd.

Het eerste motief dat ertoe strekt een toevloed van benoemingen te vermijden, kan om verschillende redenen niet worden aanvaard. De reden waarom een uitstel van de spildatum tot 1 mei 2018, zijnde met slechts vijf maanden, niet mogelijk was, terwijl die datum in het verleden reeds drie jaar had kunnen worden uitgesteld, is onduidelijk. Bovendien is het niet geloofwaardig te beweren dat de openbaarheid van de parlementaire voorbereiding de lokale besturen ertoe zou hebben aangezet tot tal van benoemingen over te gaan. Het voorbeeld van de stad Gent is noch representatief, noch relevant, aangezien het een periode van vóór de parlementaire voorbereiding betreft. Bovendien kon de federale Staat, twee dagen vóór het aannemen van de bestreden wet, het aantal benoemingen kennen die daadwerkelijk hadden plaatsgevonden, zodat hij geen toevloed van benoemingen moest vrezen. De Belgische Staat zou zichzelf tegenspreken door aan te voeren, enerzijds, dat het uitstel van de spildatum een toevloed van benoemingen zou hebben gecreëerd en door te stellen, anderzijds, dat een klein percentage contractuele personeelsleden daadwerkelijk zal worden benoemd.

Het tweede motief, dat erin bestaat het resultaat van het sociaal overleg in acht te willen nemen, is onjuist. De Ministerraad legt immers één protocolakkoord neer waaruit blijkt dat geen van de drie vakorganisaties op 30 juni 2017 ermee heeft ingestemd dat de spildatum wordt vastgesteld op een datum vóór de inwerkingtreding van de beoogde wet. Eén vakorganisatie vroeg zelfs een toepassing van de nieuwe gemengde pensioenregeling voor alleen de personeelsleden die als contractueel personeelslid zijn aangeworven vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet. Meer bepaald hebben de vakorganisaties geen advies kunnen uitbrengen over de keuze van een datum die vóór de inwerkingtreding van de wet zou zijn gevallen, aangezien, op het ogenblik van het sociaal overleg, op 30 juni 2017, de inwerkingtreding van de wet nog gepland was op 1 december 2017 en dus overeenstemde met de spildatum. De vakorganisaties hebben evenmin advies kunnen uitbrengen over het behoud van de datum van 1 december 2017, zodra die datum verstreken was.

A.34.4. Het verschil in behandeling is bovendien onevenredig. Wat de retroactiviteit betreft, verwijst de Belgische Staat naar een algemene beleidsnota van 19 oktober 2017 waarin net wordt gepreciseerd dat de hervorming niet van toepassing is op de ambtenaren wier benoeming heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de wet op 1 december 2017. De retroactiviteit wordt hoe dan ook niet verantwoord door redenen van algemeen belang. Wat betreft het kennelijke en onverantwoorde onevenwicht tussen de door de Staat gemaakte winst en de vermindering van het pensioen van de ambtenaren, bevat de door de Staat neergelegde tabel simulaties die de kritiek van de verzoekende partijen niet tegenspreken. Er is dus geen cijfermatige evaluatie wat betreft het verschil in het bedrag van het pensioen, dat zeker lager zal zijn dan het pensioen dat de verzoekende partijen in de vroegere regeling hadden kunnen krijgen.

A.35.1. In verband met het eerste onderdeel van het middel antwoordt de verzoekende partij in de zaak nr. 7029 dat het argument van de Ministerraad volgens hetwelk de in het middel vermelde categorieën niet vergelijkbaar zouden zijn, niet kan worden gevolgd. Het in artikel 12 van de bestreden wet bedoelde aanmoedigingsmechanisme betreft immers de contractuele personeelsleden van de lokale besturen en is geen element van het financieringssysteem van de pensioenregeling van de benoemde personeelsleden. Zoals de minister van Pensioenen heeft beklemtoond, werd die financiële stimulans in het leven geroepen om de lokale besturen aan te moedigen om een aanvullende pensioenregeling in te voeren voor hun contractueel personeel. Ten aanzien van dat doel bestaat er geen verschil tussen de lokale besturen die bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten en die welke niet erbij zijn aangesloten, temeer daar de pensioenlast die de niet-aangesloten lokale

besturen moeten dragen, niet geringer is dan die welke de aangesloten lokale besturen moeten dragen. Het is trouwens de wetgever die de lokale besturen de keuze heeft aangeboden om zich al dan niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aan te sluiten.

A.35.2. Het bij artikel 12 van de bestreden wet nagestreefde doel bestaat erin de lokale besturen aan te moedigen om een aanvullend pensioen op te bouwen en te ontwikkelen voor de contractuele personeelsleden van de lokale besturen. Die personeelsleden een aanvullend pensioen doen genieten, is dus een doel op zich.

Rekening houdend met dat doel, kan worden betwijfeld of het legitiem is om de toepassing van het aanmoedigingsmechanisme enkel voor te behouden aan de openbare werkgevers die, aangezien zij bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten, daarenboven de responsabiliseringsbijdrage betalen. Ten aanzien van dat doel, dat herhaalde malen tijdens de parlementaire voorbereiding is bevestigd, is het onderscheid niet verantwoord.

A.35.3. Wat het evenredige karakter van de maatregel betreft, geeft de verzoekende partij aan dat het niet de bedoeling kan zijn om de lokale besturen te bestraffen die, voor hun vastbenoemd actief personeel, over een eigen pensioenregeling beschikken. Bij de wet van 24 oktober 2011 heeft de wetgever de lokale besturen de keuze geboden om zich bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aan te sluiten. Het is niet de bedoeling om die keuze vandaag te bestraffen, temeer daar de pensioenlast niet geringer is voor de niet-aangesloten lokale besturen dan voor die welke wel bij het Fonds zijn aangesloten. Het verschil in behandeling en de situatie waarin de verzoekende partij zich bevindt, vloeien dus niet voort uit haar vrije keuze, maar uit de uitoefening van een keuze waarin de wetgever uitdrukkelijk heeft voorzien.

Het argument van de Ministerraad volgens hetwelk het de verzoekende partij vrij staat om haar personeel te benoemen, is niet relevant, aangezien het in artikel 12 van de bestreden wet bedoelde mechanisme net is ingevoerd omdat rekening moest worden gehouden met de situatie van heel wat lokale besturen die, op legitieme wijze, een groot aandeel aan contractueel personeel tewerkstelden. Die situatie kan niet als abnormaal worden beschouwd. De situatie van de verzoekende partij leunt trouwens nauw aan bij die van het gemiddelde van de lokale besturen.

Ten slotte verantwoordt het feit dat het in artikel 12 van de bestreden wet vervatte financiële mechanisme evenmin ten goede komt aan de lokale besturen die bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten maar die niet worden geresponsabiliseerd, het bekritiseerde verschil in behandeling niet. Rekening houdend met het doel dat erin bestaat de invoering en de ontwikkeling van aanvullende pensioenregelingen aan te moedigen, is het niet verantwoord dat die lokale besturen de financiële stimulans evenmin genieten.

A.35.4. Wat het tweede onderdeel van het enige middel betreft, beklemtoont de verzoekende partij in de zaak nr. 7029 eveneens dat zij de last van de pensioenen die zijn toegekend aan de leden van haar personeel die zijn benoemd en die met pensioen zijn gegaan, rechtstreeks draagt. Het is het resultaat van de keuze die zij heeft gemaakt. Zij is daarenboven, in navolging van alle lokale besturen die worden geconfronteerd met de verplichting om bij te dragen aan de financiering van de pensioenen van hun gepensioneerde personeelsleden, de loonmatigingsbijdrage verschuldigd. Vanuit dat standpunt zijn de lokale besturen die bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten of niet, voldoende vergelijkbaar. Er wordt daarenboven niet aangetoond dat de lokale besturen die de door de wetgever bedoelde keuze om een eigen pensioensysteem te behouden hebben gemaakt, een minder grote pensioenlast zouden dragen.

A.36.1. In antwoord op de inleidende opmerkingen van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025, repliceert de Ministerraad dat de vermeende aanpassing van de gevolgen van de discriminatie in werkelijkheid niets anders dan de strikte afspiegeling van de werkelijkheid is : een tewerkstelling in een regeling (werknemer, zelfstandige of ambtenaar) opent rechten op het pensioen in diezelfde regeling. Het doel om niet-tijdige benoemingen tegen te gaan is relevant. Indien de benoemingen vroeger plaatsvinden, zullen de benoemde personeelsleden immers een hoger statutair pensioen en aan het statuut verbonden voordelen genieten. De bestreden wet komt eveneens ten goede aan de contractuele personeelsleden, door de invoering van een aanvullend pensioen voor die personeelsleden aan te moedigen. Wat betreft het doel dat erin bestaat de duurzaamheid van de regelingen inzake overheidspensioenen te verzekeren, laten de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 na om te vermelden dat de aftrekken van de responsabiliseringsbijdrage worden gefinancierd door de geresponsabiliseerde werkgevers die geen aanvullende pensioenregeling invoeren die aan de bij de bestreden wet vastgestelde voorwaarden voldoet. Zulks houdt in dat de aftrek van de responsabiliseringsbijdrage geen gevolg zal hebben voor het Gesolidariseerde pensioenfonds in zijn geheel, maar enkel voor bepaalde lokale besturen die erbij zijn aangesloten. Bovendien is het extra bedrag dat aan het Gesolidariseerde pensioenfonds wordt gestort via de toewijzing van een deel van de loonmatigingsbijdrage, niet te verwaarlozen. Ten slotte zijn de lokale besturen vrij

om geen aanvullend pensioen in te voeren indien zij de kosten ervan niet willen dragen. De thesaurieproblemen van de lokale besturen zijn vreemd aan het doel van duurzaamheid van de pensioenregelingen in het algemeen. Uit de berekeningen door de pensioendienst blijkt trouwens dat het doel dat erin bestaat de duurzaamheid van de pensioenregelingen te verzekeren, wordt bereikt door de bestreden wet. Daaruit vloeit voort dat de jaarlijkse kosten die worden veroorzaakt door niet-tijdige benoemingen, hoger zijn dan 50 miljoen euro. In 2017 bedragen zij meer dan 300 miljoen euro. De kosten van de contractuele diensten voor de pensioenen die een aanvang zullen nemen tussen 2018 en 2061, werden bovendien op vijf miljard euro geraamd.

A.36.2. Wat betreft de vermeende sociale achteruitgang die de bestreden wet met zich meebrengt, in zoverre het minimumbedrag dat als aanvullend pensioen is gestort om de aftrek van de responsabiliseringsbijdrage te genieten, het door het personeelslid geleden pensioenverlies niet zou compenseren, zijn die bedragen slechts minimumbedragen. Het zijn de aftrekbare maximumbedragen die overeenstemmen met het verlies dat zou worden geleden.

A.36.3. Het feit dat de invoering van een aanvullend pensioen afhangt van de in het geding zijnde overheid, maakt geen rechtsonzekerheid uit aangezien de werkgever die een aanvullende pensioenregeling invoert, een voordeel aan het contractueel personeelslid aanbiedt. Indien hij geen dergelijke pensioenregeling invoert, worden de bestaande arbeids- en loonvoorwaarden behouden.

A.36.4. Ten slotte is het niet correct om aan te voeren dat de wet van 28 april 2003 onwerkbaar was in de overheidssector vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet, aangezien honderden lokale besturen reeds over een dergelijke pensioenregeling beschikten vóór de bestreden wet. In de parlementaire voorbereiding wordt bevestigd dat die wet daadwerkelijk van toepassing was in de overheidssector, op de werkgevers die contractuele personeelsleden aanwerven.

A.37.1. Wat betreft het eerste middel van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025, waarbij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zich aansluit, repliceert de Ministerraad vervolgens dat de verzoekende partijen expliciet erkennen dat het middel in essentie betrekking heeft op artikel 3, § 2, van de bestreden wet.

A.37.2. Wat betreft de ontstentenis van een retroactief karakter van de bestreden wet, doet de Ministerraad gelden dat de verzoekende partijen het belang van het arrest van het Hof nr. 100/2018 van 19 juli 2018 niet kunnen relativeren. Net zoals in die zaak hebben de openbare werkgevers de tijd gehad om hun gedrag aan te passen door contractuele personeelsleden vóór 1 december 2017 vast te benoemen.

De verzoekende partijen ontkennen niet dat de bestreden wet in werking treedt op 1 mei 2018, hetgeen elke retroactiviteit van de wet uitsluit.

Daarenboven antwoorden zij niet op het argument volgens hetwelk de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van zijn handelingen kon voorzien, in zoverre de inwerkingtreding van de bestreden wet was aangekondigd in het regeerakkoord en in de algemene beleidsnota's. Het doel van het beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten wordt dan ook bereikt.

A.37.3. Volgens de Ministerraad kan de vaststelling van de spildatum op 30 november 2017 ingevolge het sociaal overleg binnen het Comité A niet als willekeurig worden beschouwd door de verzoekende partijen. Die spildatum was oorspronkelijk vastgelegd in oktober 2014, hetgeen overeenstemde met de datum van het regeerakkoord. Het zijn de onderhandelingen met de sociale partners die de spildatum meer dan drie jaar hebben uitgesteld.

A.37.4. Hij erkent vervolgens dat de tendens erin bestaat dat een gering percentage contractuele personeelsleden daadwerkelijk wordt benoemd, maar dat zulks niet verhindert dat een conjuncturele gebeurtenis, zoals de inwerkingtreding van de bestreden wet, een groot aantal openbare werkgevers ertoe aanzet massaal over te gaan tot niet-tijdige benoemingen. Bovendien schaft de bestreden wet de regularisatiebijdrage af die de bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aangesloten lokale besturen die overgingen tot een niet-tijdige benoeming, moesten betalen.

Het feit dat de verzoekende partijen zouden zijn benoemd na een lang administratief proces, is een nadrukkelijke bewering, die geenszins wordt aangetoond.

A.37.5. Volgens de Ministerraad zijn er goede redenen om te besluiten dat de vakorganisaties die hebben ingestemd met de datum van 30 november 2017, die datum, die het resultaat is van onderhandelingen met de federale Regering, nog steunen.

A.38.1. De Ministerraad repliceert vervolgens, wat betreft het eerste middel in de zaak nr. 7028, dat hij bij zijn standpunt blijft volgens hetwelk de algemene doelstellingen van de bestreden wet en de specifieke doelstellingen van het behoud van de datum van 30 november 2017 samenvallen. De Ministerraad geeft vervolgens een bewijsvoering luidens welke elk doel dat bij de bestreden wet wordt nagestreefd, niet zou worden vervuld in het geval waarin een persoon die tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018 is benoemd, een statutair pensioen voor zijn volledige loopbaan blijft genieten. Hij leidt daaruit af dat de bij de bestreden wet nagestreefde algemene doelstellingen in aanmerking moeten worden genomen bij het onderzoek van het verschil in behandeling dat door de verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 is aangevoerd.

A.38.2. Hij geeft vervolgens aan dat het onjuist is te beweren dat de spildatum bedoeld was om samen te vallen met de inwerkingtreding van de wet. Het wetgevingsproces vermocht de wetgever op legitieme wijze ertoe te brengen die twee data van elkaar te scheiden.

A.38.3. Hij merkt vervolgens op dat de relevantie van de bij de bestreden wet nagestreefde algemene doelstellingen niet in het geding is gebracht, terwijl zij op zich alleen volstaat om te besluiten tot de relevantie van de keuze van de datum van 30 november 2017.

Wat in het bijzonder de keuze van de datum van 30 november 2017 betreft, wordt het doel dat erin bestaat geen afbreuk te doen aan de rechtmatige verwachtingen van de burgers, verwezenlijkt. Hetzelfde geldt voor het doel dat erin bestaat een toevloed van benoemingen te vermijden. De Ministerraad vermocht weliswaar een uitstel met meer dan drie jaar van de spildatum van benoeming te aanvaarden omdat dat het resultaat was van sociaal overleg. Extra uitstel kon evenwel niet worden overwogen, aangezien de vrees voor een toevloed van benoemingen reëel was wegens de grote ruchtbaarheid die aan het wetsvoorstel is gegeven. Daarenboven is het onjuist aan te voeren dat de Staat het aantal benoemingen dat daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, had kunnen kennen, aangezien hij verschillende maanden moet wachten alvorens over die inlichtingen te beschikken. De verzoekende partijen hebben niet betwist dat het Hof erkent dat een wetgever vooruitloopt op waarschijnlijke risico's, zelfs indien zij zich nog niet hebben voorgedaan. Er is evenmin een tegenstrijdigheid tussen het feit dat de benoemingen thans veeleer zeldzaam zijn en de vrees dat de werkgevers snel overgaan tot benoemingen als reactie op de bestreden wet. Ten slotte hebben de vakorganisaties de toegeving die door de wetgever is gedaan om de spildatum van benoeming meer dan drie jaar uit te stellen, naar juiste waarde geschat. Het was dan ook onnodig om het sociaal overleg over dat gevoelige punt opnieuw op gang te brengen, op gevaar af het gesloten fragiele akkoord geleidelijk af te breken.

A.38.4. De Ministerraad stelt vast dat de verzoekende partijen elk debat over de evenredigheid van de maatregel weigeren door te oordelen dat alle argumenten van de Ministerraad betrekking hebben op de algemene doelstellingen van de bestreden wet. Bovendien zijn de gevolgen die zij uit de door de Ministerraad voorgelegde tabel afleiden, niet relevant. Die tabel kan niet alle denkbare hypothesen omvatten maar geeft een goed overzicht van verschillende gevallen.

A.38.5. De Ministerraad besluit dat het eerste middel in de zaak nr. 7028 niet gegrond is.

A.39.1. Wat het tweede middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 betreft, repliceert de Ministerraad dat de verwijzing die hij maakt naar de situatie van bepaalde overheidsinstellingen waarin de contractuele aanwerving de norm is, de evolutie van de tewerkstellingsvormen in het openbaar ambt heel goed illustreert. Daarenboven kan de aanwerving van een contractueel personeelslid in een ambt dat door een statutair personeelslid moet worden bekleed, niet ongestraft plaatsvinden, zoals blijkt uit het arrest-*Goedseels* van de Raad van State (nr. 234.035 van 4 maart 2016). Die is bevoegd om kennis te nemen van een beroep tegen de afsplitsbare handeling van de arbeidsovereenkomst waarbij wordt besloten om een beroep te doen op een contractuele aanwerving.

A.39.2. De Ministerraad blijft erbij dat de contractuele personeelsleden die het voorwerp van een benoeming uitmaken en de contractuele personeelsleden die niet het voorwerp van een benoeming uitmaken, vergelijkbaar zijn voor het deel van de loopbaan waarin zij nog niet waren benoemd. Het feit dat zij niet zijn benoemd, houdt niet noodzakelijkerwijs in dat er een fout is begaan.

A.39.3. In artikel 107 van de Grondwet worden niet de voorwaarden voor de toegang tot het overheidspensioen, maar de toegang tot de openbare bedieningen vermeld. Er bestaat een belangrijk onderscheid tussen die twee begrippen, zodat artikel 107 van de Grondwet niet relevant is.

A.39.4. Volgens de Ministerraad kennen de verzoekende partijen ten onrechte een doorslaggevend belang toe aan de administratieve praktijk die door het Rekenhof wordt aanvaard. Dat geniet een grote onafhankelijkheid ten opzichte van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Bovendien ligt het niet aan de oorsprong van de desbetreffende administratieve praktijk, maar heeft het zich ertoe beperkt die te aanvaarden in een periode waarin de contractuele aanwerving nog weinig verspreid was in het openbaar ambt. Het standpunt van het Rekenhof om die praktijk, uitgewerkt door de Federale Pensioendienst, te aanvaarden, verbindt enkel het Rekenhof.

A.39.5. Ten slotte maakt de bestreden wet geen rechtsonzekerheid en discriminatie uit aangezien zij niet rechtstreeks een aanvullend pensioen invoert. Het feit dat een openbare werkgever al dan niet beslist om een aanvullend pensioen in te voeren, hangt niet af van de bestreden wet maar was reeds mogelijk vóór die wet.

A.39.6. De Ministerraad besluit dat het tweede middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 niet gegrond is.

A.40.1. Wat betreft het eerste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7029, repliceert de Ministerraad dat de lokale besturen die niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten en de lokale besturen die wel erbij zijn aangesloten, niet vergelijkbaar zijn. Die laatste, indien zij worden geresponsabiliseerd doordat hun solidariteit « ontoereikend » is, in die zin dat hun door het voormelde Fonds gedragen pensioenlast niet volledig wordt gedekt door de basisbijdrage die zij storten, dienen een responsabiliseringsbijdrage te betalen waarvan het bedrag kan verminderen dankzij het in artikel 12 van de bestreden wet bedoelde aanmoedigingsmechanisme. De niet-aangesloten lokale besturen daarentegen dragen hun pensioenlast alleen en dienen geen responsabiliseringsbijdrage te betalen.

De niet-aangesloten lokale besturen kunnen een pensioenlast hebben van een dergelijk bedrag dat het voor hen voordelig zou zijn om zich bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aan te sluiten. Hoewel de niet-aansluiting bij het Fonds niet noodzakelijkerwijs betekent dat het niet-aangesloten lokale bestuur een minder grote pensioenlast heeft dan de aangesloten lokale besturen, kon de wetgever redelijkerwijs vermoeden dat zulks het geval was. De Ministerraad veronderstelt dat de verzoekende partij een financieel voordeel erbij heeft om zich niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aan te sluiten.

Ten slotte hangt de omvang van de aftrek van de responsabiliseringsbijdrage rechtstreeks af van de gedragen kosten om een aanvullend pensioen voor de contractuele personeelsleden in te voeren. Het betreft dus een maatregel ter ondersteuning van daadwerkelijk gemaakte kosten.

A.40.2. In ondergeschikte orde wijst de Ministerraad met nadruk op het feit dat het doel dat erin bestaat lokale besturen aan te moedigen om een aanvullende pensioenregeling in te voeren voor hun contractuele personeelsleden, niet het doel is dat het onderscheid heeft verantwoord tussen de bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aangesloten lokale besturen en die welke over hun eigen pensioenregeling beschikken. De verzoekende partij laat na andere doelstellingen te vermelden die bij de bestreden wet zijn nagestreefd, ten aanzien waarvan het onderzoek van de relevantie en van de evenredigheid eveneens dient plaats te vinden. Aldus is haar analyse gebrekkig.

A.40.3. De Ministerraad ziet niet het verschil tussen het concept van de keuze om zich bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aan te sluiten en de wettelijke optie om zich al dan niet aan te sluiten, waarop de verzoekende partij heeft gewezen. Bovendien ziet hij niet in in welk opzicht de lokale besturen die niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten, zouden worden bestraft. Zij worden zelfs bevoordeeld ten opzichte van de aangesloten lokale besturen indien hun pensioenlast lager is dan de basisbijdrage van 41,5 %. In het tegenovergestelde geval volstaat het dat zij zich aansluiten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds.

A.40.4. Wat betreft het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7029, repliceert de Ministerraad dat de categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn en dat de gevolgen van de keuze om zich al dan niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aan te sluiten moeten worden aanvaard.

A.40.5. De Ministerraad besluit dat het enige middel in die zaak niet gegrond is.

Ten aanzien van de middelen die uit de schending van artikel 23 van de Grondwet zijn afgeleid

A.41.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 leiden een vijfde middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet. Artikel 23 van de Grondwet houdt het recht op overleg en op collectief onderhandelen in dat moet worden uitgeoefend met inachtneming van de regels van gelijkheid en niet-discriminatie. Aldus, krachtens de wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel » (hierna : de wet van 19 december 1974), is de aangelegenheid van de pensioenen een « minimaal recht » waarbij over elke wijziging ervan vooraf moet worden onderhandeld binnen het Comité A, dat gemeenschappelijk is voor alle overheidsdiensten. De bestreden wet biedt elke overheid evenwel de mogelijkheid om een verzekeringsovereenkomst inzake aanvullend pensioen te sluiten waarvan de voorwaarden het voorwerp uitmaken van voorafgaande onderhandelingen binnen het onderhandelingscomité dat bevoegd is om haar administratief statuut vast te stellen, maar niet langer binnen het Comité A. Zij doorbreekt aldus het beginsel van uniciteit van onderhandeling.

A.41.2. Dezelfde verzoekende partijen leiden eveneens uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet een zesde middel af, in zoverre de bij de bestreden wet ingevoerde nieuwe pensioenregeling, voor de personeelsleden van de overheidsdiensten die in aanmerking komen voor een overheidspensioen, een grote sociale achteruitgang met zich meebrengt. Het aantal te valoriseren jaren in de regeling van de overheidssector zal immers worden beperkt, zodat het bedrag van het pensioen eveneens zal worden verminderd en zodat, in de pensioenregeling van de werknemers, de lonen die als basis dienen voor de berekening van het pensioen, zullen worden verminderd aangezien enkel de prestaties als contractueel personeelslid, namelijk de jaren waarin de lonen het laagst zijn, in aanmerking zullen worden genomen. Die vermindering is nog des te groter voor de personen die een « preferentieel tantième » genieten. Het aanvullend pensioen, dat niet verplicht is en waarvan de inwerkingstelling zal afhangen van de middelen waarover de overheden die het afsluiten, beschikken, zal het door de bestreden wet veroorzaakte verschil met betrekking tot het pensioenbedrag onvoldoende compenseren.

A.41.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 leiden een tweede middel af uit de schending van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet. Het middel heeft betrekking op de bijzondere situatie van de personeelsleden die, zoals de verzoekende partijen, vast zijn benoemd tussen 30 november 2017 en de inwerkingtreding van de wet, namelijk op 1 mei 2018, en zulks na jaren als contractueel personeelslid van een overheid te hebben gewerkt.

Volgens de verzoekende partijen brengen de bestreden bepalingen een aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het recht op sociale zekerheid met zich mee, en zulks zonder dwingende en redelijke reden.

Er is immers een aanzienlijke achteruitgang omdat de personeelsleden die tussen 1 december 2017 en 30 april 2018 vast zijn benoemd, het bedrag van hun pensioen aanzienlijk zullen zien dalen. De contractuele prestaties worden gevaloriseerd in het kader van een werknemerspensioen dat lager is dan een pensioen van de overheidssector, zonder dat een tweede pensioenpijler dat verschil kan compenseren, aangezien hij enkel zal kunnen gelden voor de prestaties die na de inwerkingtreding van de wet zijn verricht.

Die achteruitgang is vervolgens niet redelijk verantwoord. De doelstellingen om een toevloed van benoemingen te vermijden en zich te voegen naar het akkoord dat met de vakorganisaties is gesloten, kunnen hevig worden betwist en vormen geen dwingende redenen. Daarenboven is de achteruitgang niet evenredig om dezelfde redenen als die waarom het verschil in behandeling niet evenredig is. Ten slotte is tijdens de parlementaire voorbereiding de vraag over de schending van de *standstill*-verplichting gerezen voor een ruimere categorie van personeelsleden van het openbaar ambt dan die van de verzoekende partijen, zodat het des te flagranter is dat die verplichting wordt geschonden voor de categorie van personeelsleden waartoe de verzoekende partijen behoren.

A.41.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, tussenkomende partij, sluit zich aan bij het vijfde en het zesde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025, en bij het tweede middel in de zaak nr. 7028, en leidt een middel af uit de schending van artikel 23 van de Grondwet en van de *standstill*-verplichting.

Het voert aan dat het recht op een pensioen de door artikel 23 van de Grondwet geboden bescherming moet genieten. Steunend op een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van wet dat de wet van 10 augustus 2015 « tot verhoging van de wettelijke leeftijd voor het rustpensioen en tot wijziging van de voorwaarden voor de toegang tot het vervroegd pensioen en de minimumleeftijd van het overlevingspensioen » is geworden, besluit de tussenkomende partij dat de nieuwe regeling een grote sociale achteruitgang met zich meebrengt, in zoverre de betrokken personeelsleden niet meer al hun gewerkte jaren zullen kunnen meetellen voor de toekenning van een overheidspensioen. Voor het overige toont de wetgever niet aan dat de doorgevoerde achteruitgang beantwoordt aan een reden van algemeen belang.

A.41.5. De tussenkomenende partij besluit dat de middelen gegrond zijn.

A.42.1. Het College van de Franse Gemeenschapscommissie, tussenkomenende partij, formuleert een nieuw middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 23 en 143, § 1, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 12 van het herziene Europees Sociaal Handvest en met de artikelen 2, lid 1, en 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

Zij zet allereerst uiteen dat de bestreden wet niet ertoe strekt een einde te maken aan de onbeheersbare toename van niet-tijdige benoemingen, maar te besparen, door het bedrag van het verschuldigde overheidspensioen te verminderen wanneer het contractueel personeelslid vast wordt benoemd. Evenzo, door de deelentiteiten aan te moedigen om een aanvullende pensioenregeling in te voeren teneinde het pensioenverlies te compenseren dat de benoemde personeelsleden zullen lijden die tijdens hun loopbaan contractuele personeelsleden zijn geweest, heeft de federale wetgever, gesteld dat hij bevoegd is om zulks te doen, de in het middel bedoelde bepalingen geschonden. Op hem rust immers een positieve verplichting die ertoe strekt het beschermingsniveau van de begunstigden van het recht op pensioen, dat een onderdeel van de sociale zekerheid is, te bereiken en te verhogen. In dat opzicht dient de federale Staat zich ervan te vergewissen dat de deelentiteiten over voldoende middelen beschikken om de doelstellingen te verwezenlijken die hij hun toewijst, *in casu* het in werking stellen van een aanvullende pensioenregeling voor de contractuele personeelsleden. Die verplichting ten laste van de federale Staat vloeit eveneens voort uit de inachtneming van het beginsel van de federale loyauteit. De inschrijving op en de financiering van die pensioenregeling van de tweede pijler worden opgelegd aan de deelentiteiten, onder de dreiging van een aanzienlijke achteruitgang van de sociale rechten van hun personeel, en zulks zonder overleg en zonder dat de federale wetgever zich heeft afgevraagd of het voor die entiteiten mogelijk is om een pensioen van de tweede pijler te financieren. Het beginsel van de federale loyauteit legde evenwel de verplichting op om een samenwerkingsakkoord te sluiten.

De wetgever kon de bestreden wet dus niet aannemen zonder zich ervan te hebben vergewist dat de deelentiteiten de middelen hebben om de betwiste maatregelen in werking te stellen vanuit budgettaire oogpunt en binnen een zodanige termijn dat de rechten op pensioen van de vanaf 30 november 2017 benoemde personeelsleden niet in negatieve zin worden geraakt.

A.42.2. De Ministerraad is van mening dat het vijfde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 gedeeltelijk onontvankelijk is, allereerst bij gebrek aan grieven. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de bestreden wet, zonder te preciseren welke bepalingen zij concreet beogen. Hun kritiek in het kader van dat middel heeft enkel betrekking op artikel 19 van de bestreden wet. Vervolgens is het vijfde middel eveneens gedeeltelijk onontvankelijk omdat het Hof niet bevoegd is om de artikelen *9bis* tot *9ter* van de wet van 19 december 1974 te toetsen.

A.42.3. De Ministerraad preciseert dat er verschillende systemen van collectieve betrekkingen in de overheidssector bestaan. De bestreden wet maakt het mogelijk om de informatie en de verplichte consultatie in de zin van de wet van 28 april 2003 op de aanvullende pensioenen te waarborgen. De wetgever heeft ervoor gekozen om de plaats van het overleg te bepalen op grond van de hoedanigheid van de betrokken openbare werkgever. Die methode maakt het mogelijk om voldoende dicht bij het werkveld te zijn, hetgeen niet het geval is voor het Comité A. De overlegplaatsen verenigen over het algemeen verschillende openbare werkgevers.

Noch de artikelen 10 en 11, noch artikel 23 van de Grondwet waarborgen dat de aangelegenheid van de aanvullende pensioenen het voorwerp uitmaakt van informatie en consultatie binnen het Comité A. De wetgever heeft bijgevolg op correcte wijze gebruik gemaakt van zijn beoordelingsmarge door in verschillende overlegplaatsen te voorzien op grond van de hoedanigheid van de betrokken openbare werkgever.

Ten slotte vloeit het doorbreken van het gelijkheidsbeginsel niet voort uit de bestreden wet, maar is het inherent aan elke aanvullende pensioenregeling en gaat het vooraf aan de bestreden wet. Elke openbare werkgever is vrij om al dan niet een aanvullende pensioenregeling in te voeren en het bedrag ervan te bepalen. De openbare werkgevers moeten uiteraard rekening houden met het publiekrechtelijk kader dat op hen van toepassing is, met inbegrip van de bestreden wet die een *lex specialis* ten aanzien van de voormelde wet van 19 december 1974 vormt.

A.42.4. De Ministerraad besluit dat het middel niet gegrond is.

A.43.1. De Ministerraad weerlegt vervolgens het zesde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 en het tweede middel in de zaak nr. 7028.

A.43.2. In hoofdorde is hij van mening dat de *standstill*-verplichting te dezen niet van toepassing is.

Noch de nadere regels voor de berekening van een pensioen, noch het in aanmerking nemen, voor de pensioenregeling, van de prestaties van een contractueel personeelslid behoren tot het recht op sociale zekerheid, indien die nadere regels het recht op pensioen niet wezenlijk aantasten. Dat is te dezen niet het geval. De bestreden wet stelt immers het recht op pensioen niet ter discussie, maar wijzigt enkel de inaanmerkingneming, voor een pensioenregeling, van bepaalde periodes van tewerkstelling als contractueel personeelslid. De *standstill*-verplichting waarborgt echter niet het pensioenbedrag en verhindert niet dat de concrete modaliteiten voor de berekening van het recht op pensioen worden gewijzigd.

A.43.3. In ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat de bestreden wet niet leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op sociale zekerheid. Geen enkele wet waarborgde immers tot hiertoe dat periodes gedurende welke als contractueel personeelslid is gewerkt, moesten worden meegeteld voor het overheidspensioen bij een eventuele benoeming. Voor de statutaire personeelsleden die vóór 1 mei 2018 met pensioen zijn gegaan, kan geen achteruitgang van het beschermingsniveau worden vastgesteld. Het verschil tussen het bedrag van het rustpensioen van de overheidssector en dat van een pensioen van de werknemersregeling wordt trouwens gecompenseerd door de afschaffing van de voorwaarde die vijf jaren dienst vereist om een overheidspensioen te kunnen genieten, en door de aanmoediging om een aanvullend pensioen op te bouwen dat het mogelijk moet maken het niveau van het volledig wettelijk pensioen van de overheidssector te benaderen. Er werd overigens reeds op verschillende bevoegdheidsniveaus gebruik gemaakt van de mogelijkheid om voor de contractuele personeelsleden een aanvullend pensioen in te voeren.

In het specifieke geval van de verzoekende partijen, die tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018 zijn benoemd, kan niet worden aangenomen dat hun situatie het voorwerp uitmaakt van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op sociale zekerheid. Zij behouden immers het voordeel van een pensioen in de werknemersregeling. Vóór hun benoeming hadden zij eveneens recht op een pensioen uit die pensioenregeling. Bovendien hebben bepaalde verzoekende partijen maar gedurende een beperkte periode als contractueel personeelslid bij een openbare werkgever gewerkt. Niets verhindert hun openbare werkgever ten slotte om te beslissen om voor het verleden een aanvullend pensioen op te bouwen voor de jaren waarin zij als contractueel personeelslid hebben gewerkt.

A.43.4. In nog meer ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de achteruitgang van het beschermingsniveau verantwoord is door redenen van algemeen belang, namelijk dezelfde als die welke de aanneming van de bestreden wet hebben verantwoord, meer bepaald het wegwerken van een discriminatie en de duurzaamheid van de overheidsfinanciën.

A.44.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 antwoorden, in verband met hun vijfde middel, dat, hoewel het juist is dat dat middel in het bijzonder betrekking heeft op artikel 19 van de bestreden wet, zulks niet wegneemt dat de algemene economie van de gehele wet in het gedrang zal worden gebracht indien het middel gegrond wordt verklaard.

Vervolgens voert de Ministerraad tevergeefs aan dat de verzoekende partijen zich op de schending van de artikelen 9bis en 9ter van de wet van 19 december 1974 zouden beroepen. Zij beweren dat het de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet zijn die door de bestreden wet worden geschonden. Die laatste brengt, binnen de onderhandelingen over een belangrijk gebied van de pensioenregeling, immers een diversiteit met zich mee die de artikelen 9bis en 9ter beogen te vermijden vanuit een bekommernis om eenheid, door de pensioenen als een « minimaal recht » te beschouwen waarbij de onderhandelingen erover worden voorbehouden aan het Comité A. De verzoekende partijen beroepen zich niet op de schending van die twee bepalingen maar klagen de uitzondering op die regels aan die de bestreden wet met zich meebrengt, hetgeen een discriminerende regeling in het leven roept.

A.44.2. Inzake onderhandelingen, aangezien het de invoering van een pensioenregeling voor het personeel betreft, hadden de onderhandelingen voor het Comité A moeten worden gebracht, als « minimaal recht », krachtens de artikelen 9bis en 9ter van de wet van 19 december 1974.

Bij de bestreden wet wordt het beginsel van de centralisatie van de onderhandelingen over de minimale rechten evenwel grondig gewijzigd, hetgeen de Ministerraad erkent aangezien hij uiteenzet dat het bepalen van de

onderhandelingsorganen die bevoegd zijn om de voorstellen inzake aanvullende pensioenregelingen te onderzoeken, beantwoordt aan de bekommernis om de plaats van onderhandelen dicht bij het werkveld te brengen. De bestreden wet doorbreekt aldus het beginsel van uniciteit van onderhandeling over de pensioenregelingen dat gelijkheid inzake pensioenen onder het overheidspersoneel beoogde, en maakt het dus mogelijk dat verschillende regelingen worden opgelegd.

A.44.3. In ondergeschikte orde, indien de bestreden wet de onderhandelingsorganen identificeert die ertoe zijn gemachtigd de plannen voor aanvullende pensioenen te onderzoeken, is dat niet om de inachtneming van artikel 23 van de Grondwet te verzekeren, maar enkel om de wet van 28 april 2003 op de overheidsdiensten van toepassing te maken.

A.45.1. In verband met hun zesde middel antwoorden dezelfde verzoekende partijen dat het argument volgens hetwelk de nadere regels voor de berekening van het pensioen niet onder artikel 23 van de Grondwet zouden vallen, niet kan worden gevolgd. Het recht op pensioen kan maar daadwerkelijk zijn voor zover de geleverde prestaties in overeenstemming zijn met het doel van sociale zekerheid en van menselijke waardigheid en voor zover elke vermindering van de pensioenprestaties beantwoordt aan de vereisten die zijn verbonden aan de *standstill*-verplichting.

Volgens dezelfde verzoekende partijen verandert de opheffing van de regel van de vijf dienstjaren om toegang te hebben tot de regeling van de overheidspensioenen niets aan het feit dat het personeelslid dat recht heeft op een overheidspensioen, de valorisatie, in die regeling, van zijn als contractueel personeelslid geleverde prestaties niet kan genieten. Het feit dat de overheden worden aangemoedigd om een aanvullende pensioenregeling in te voeren, compenseert evenmin de vermindering van pensioen die de bestreden wet met zich meebrengt, aangezien de invoering van dat pensioen onzeker is. De bij de wet vastgestelde minimale normen, teneinde aan de lokale besturen een vermindering van de responsabiliseringsbijdrage toe te kennen, maken het evenmin mogelijk om het voordeel van een aanvullend pensioen te waarborgen dat het verschil in het pensioenbedrag dat de bestreden wet met zich meebrengt, dekt.

A.45.2. De drie cynische beweringen volgens welke (1) de bestreden wet geen sociale achteruitgang met zich zou meebrengen aangezien steeds meer contractuele personeelsleden het pensioen bereiken zonder benoemd te zijn, (2) de bestreden wet geen achteruitgang in de bescherming van het recht op sociale zekerheid met zich meebrengt voor de personen die vóór 1 mei 2018 met pensioen zijn gegaan, en (3) de verzoekende partijen, indien zij niet waren benoemd tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018, hoe dan ook een pensioen in de privaatrechtelijke regeling zouden hebben genoten, beantwoorden niet aan het feit dat voor de personeelsleden, zoals de verzoekende partijen, de nieuwe gemengde pensioenregeling ongunstiger is dan de vroegere regeling.

A.45.3. Ten slotte, wat betreft het argument volgens hetwelk de bestreden wet de duurzaamheid van de overheidsfinanciën zou verzekeren, dient ten eerste te worden opgemerkt dat een budgettaire overweging geen regeling kan verantwoorden die discriminerend is en het recht op sociale bescherming aantast. Ten tweede mist de bestreden wet haar doel aangezien het mechanisme dat de lokale besturen ertoe aanzet aanvullende pensioenregelingen in te voeren, een aanzienlijke vermindering met zich meebrengt van de responsabiliseringsbijdrage die in de regeling van de overheidspensioenen wordt gestort via het Gesolliciteerde pensioenfonds, vermindering die niet zal worden gecompenseerd door een deel van de loonmatigingsbijdrage aan dat Fonds toe te wijzen. Het mechanisme dat ertoe aanzet een aanvullende pensioenregeling aan te nemen, is van dien aard dat het de begroting van de lokale besturen bezwaart, aangezien de vermindering van de responsabiliseringsbijdrage noodzakelijkerwijs niet de kosten voor het betalen van de aanvullende pensioenen zal dekken. Die kosten zijn daarenboven hoger voor de gemeenschappen en de gewesten die geen financiële stimulans genieten om die pensioenregelingen aan te nemen. Het voordeel dat de wet met zich meebrengt voor de overheidsfinanciën in het algemeen wordt dus niet verzekerd, aangezien die wet in werkelijkheid de last die op de federale overheid rust, overdraagt naar de andere bevoegdheidsniveaus.

A.46.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 antwoorden dat de *standstill*-verplichting wel degelijk van toepassing is op de door hen beoogde situatie. Indien er sprake is van een verschil in bedrag tussen het pensioen waarop de personeelsleden van de overheidssector die op 1 mei 2018 zijn benoemd, aanspraak kunnen maken, naargelang zij uiterlijk op of na 30 november 2017 zijn benoemd, vloeit dat verschil in bedrag immers voort uit een wijziging van regeling. Die nieuwe regeling maakt het trouwens niet mogelijk om vast te stellen wat het nieuwe bedrag van het pensioen zal zijn, aangezien het afhangt van elke openbare werkgever die zal beslissen om een aanvullend pensioen al dan niet in te voeren, volgens vast te stellen nadere regels.

A.46.2. Daarenboven merken de verzoekende partijen op dat, om aan te voeren dat de bestreden bepalingen geen aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het recht op pensioen zouden doen ontstaan, de Belgische Staat de in het middel bedoelde situatie bewust in een nieuw kader plaatst en de specifieke situatie van de personeelsleden die tussen 1 december 2017 en 30 april 2018 vast zijn benoemd, niet precies beoogt. Dat neemt niet weg dat hij erkent dat het bedrag van het pensioen van die personeelsleden zal worden verminderd. Het is bovendien onjuist te stellen dat die achteruitgang niet aanzienlijk zou zijn omdat hij zou worden gecompenseerd door de toekenning van een aanvullend pensioen. De federale wetgever ontdoet zich immers van zijn verantwoordelijkheid om aan de betrokken personeelsleden een gelijkwaardig beschermingsniveau inzake pensioen te bieden en rekent op de openbare werkgevers om dat financiële verlies te beperken via een aanvullend pensioen dat alleen wordt aangemoedigd, en niet wordt opgelegd, en waarvan het bedrag niet wordt bepaald.

A.46.3. De aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het recht op pensioen wordt niet verantwoord door de reden volgens welke de keuze van de spildatum ertoe strekt de betaalbaarheid van de financiering van de pensioenen te verzekeren. De verklaring van de Ministerraad volgens welke, om redenen van financiering, de toepassing van de vroegere regeling op alle vastbenoemde personeelsleden tot de datum van inwerkingtreding van de wet op 1 mei 2018 in plaats van tot 30 november 2017 niet kon worden overwogen, overtuigt immers niet. Die motivering lijkt aan te sluiten bij de vrees voor een toevloed van benoemingen die echter niet geloofwaardig is. Wat betreft de afschaffing van een verschil in behandeling tussen de contractuele personeelsleden die hun loopbaan al dan niet als statutair personeelslid zullen beëindigen, plaatst de Ministerraad de problematiek opnieuw in een onderscheiden kader. Hij poogt de toepassing van de nieuwe regeling op alle betrokken personeelsleden uit te leggen zonder de noodzaak om de spildatum van 1 december 2017 te kiezen en de nieuwe discriminatie die aldus in het leven is geroepen, nader te verklaren.

A.47. Het College van de Franse Gemeenschapscommissie antwoordt dat haar nieuwe middel ontvankelijk moet worden verklaard, aangezien de ontvankelijkheid van dat middel afhangt van de ontvankelijkheid van de beroepen waarbij de tussenkomen aansluit, namelijk de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025, en dat die zaken betrekking hebben op de vernietiging van de wet in haar geheel aangezien de bepalingen van die wet een onlosmakelijk geheel vormen.

Gesteld dat de ontvankelijkheid van de beroepen zou moeten worden beperkt ten aanzien van alleen de artikelen 3, 6, 12 en 28 van de bestreden wet, zou het nieuwe middel daarom echter niet minder ontvankelijk zijn aangezien het betrekking heeft op die bepalingen, die diegene zijn welke voorzien in de gemengde pensioenregeling, met de gevolgen die eruit voortvloeien voor de betrokken personeelsleden, tenzij de deeltentiteiten een aanvullende pensioenregeling in werking stellen voor de contractuele personeelsleden, hetgeen het voorwerp van de kritiek uitmaakt. Voor het overige wijzigt het College van de Franse Gemeenschapscommissie de beroepen waarbij zij haar tussenkomen doet aansluiten, niet, noch breidt zij ze uit.

A.48.1. De Ministerraad repliceert, in verband met het vijfde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025, dat de verzoekende partijen erkennen dat het middel enkel betrekking heeft op artikel 19 van de bestreden wet, zodat het middel voor het overige onontvankelijk is.

A.48.2. Hij stelt vast dat de verzoekende partijen zich ervoor hoeden artikel 3, § 2, van de wet van 28 april 2003 te vermelden, dat bij de bestreden wet is opgeheven, waaruit voortvloeit dat de wet van 28 april 2003 duidelijk van toepassing was op de overheidssector vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet. Eén artikel had immers specifiek betrekking op de pensioentoezeggingen van publiekrechtelijke rechtspersonen. Evenzo vloeit uit die bepaling voort dat het onjuist is te beweren dat alle onderhandelingen inzake aanvullende pensioenen plaatsvonden binnen het Comité A. Het zogenaamde beginsel van eenheid van onderhandeling inzake aanvullende pensioenen is dus een constructie van de verzoekende partijen. De bestreden wet gaat verder dan artikel 3, § 2, van de wet van 28 april 2003 dat enkel betrekking had op de collectieve betrekkingen die onder het toepassingsgebied van de wet van 19 december 1974 vielen.

A.48.3. De Ministerraad besluit dat het middel niet gegrond is.

A.49.1. De Ministerraad repliceert vervolgens, in verband met het zesde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 en het tweede middel in de zaak nr. 7028, dat de verzoekende partijen de relevante rechtspraak waarop de Ministerraad zich heeft beroepen om aan te voeren dat de *standstill*-verplichting niet van toepassing is op de bestreden wet, niet weerleggen. De redenering van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 druist zelfs in tegen die rechtspraak, in zoverre zij berust op het idee dat elke - zelfs geringe - wijziging van het bedrag van een sociale uitkering onder het toepassingsgebied van de *standstill*-verplichting valt.

Het argument volgens hetwelk het bedrag van het pensioen van de contractuele personeelsleden niet bekend zou zijn bij de inwerkingtreding van de wet, is niet relevant. Het bedrag van het wettelijk pensioen van de contractuele personeelsleden die tussen 1 december 2017 en 30 april 2018 zijn benoemd, zoals de verzoekende partijen in de zaak nr. 7028, kan ruw worden berekend. Het feit dat het bedrag van het aanvullend pensioen nog niet bekend is, houdt daarom niet in dat de *standstill*-verplichting van toepassing zou moeten zijn.

A.49.2. Wat betreft de ontstentenis van een aanzienlijke achteruitgang, repliceert de Ministerraad dat, om te bepalen of er een eventuele achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op sociale zekerheid is, het Hof de hervormingen *in globo* dient te onderzoeken, waaronder de afschaffing van de voorwaarde die vereist dat men over vijf jaar dienst moet beschikken alvorens een pensioen als statutair personeelslid te kunnen genieten. Het is niet correct om aan te voeren dat de theoretische invoering van een aanvullend pensioen onvoldoende zou zijn. De wetgever heeft alle noodzakelijke inspanningen geleverd om de openbare werkgevers aan te moedigen om een aanvullend pensioen in te voeren. Hij kon niet verder gaan, aangezien hij niet de bevoegdheid heeft om een aanvullend pensioen voor andere openbare werkgevers in te voeren.

De Ministerraad beweert niet dat het bedrag van het aanvullend pensioen in alle situaties het verschil tussen het bedrag van een statutair pensioen en dat van een werknemerspensioen zal compenseren. De *standstill*-verplichting bestraft echter enkel de aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van economische, sociale en culturele rechten. De verzoekende partijen vergeten dat de bestreden wet een echte vooruitgang vormt voor de contractuele personeelsleden die hoe dan ook nooit zouden zijn benoemd. De wetgever heeft rekening gehouden met de specifieke situatie van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7028. Het feit dat een wet mogelijk negatieve gevolgen kan hebben voor een beperkte categorie van het personeel, houdt daarom echter niet in dat er een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van de economische, sociale en culturele rechten is; de algemene situatie moet worden onderzocht. Bovendien is er geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op sociale zekerheid ten aanzien van die verzoekende partijen.

A.49.3. De Ministerraad merkt op dat geen enkele verzoekende partij uitlegt in welk opzicht het arrest van het Hof nr. 104/2017 van 28 september 2017 niet relevant zou zijn om de redenen van algemeen belang die de vermeende aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau verantwoorden, te bevestigen. Wat betreft de reden die erin bestaat de duurzaamheid van de pensioenregelingen te verzekeren, valt niet te ontkennen dat de bestreden wet tot gevolg zal hebben dat de pensioenlast die op de Schatkist rust, lichter wordt gemaakt. Er is echter geen automatische overdracht van de pensioenlast naar de lokale besturen of naar de gemeenschappen of de gewesten. Die zijn vrij om een aanvullende pensioenregeling al dan niet in te voeren. Bovendien genieten de lokale besturen die bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten, ook een vermindering van de pensioenlast voor hun statutaire personeelsleden dankzij het niet in aanmerking nemen, in het overheidspensioen, van de prestaties als contractueel personeelslid. Evenzo geniet dat Fonds een toewijzing van extra middelen, namelijk een deel van de loonmatigingsbijdrage.

Ten slotte verschilt de specifieke situatie van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 niet van de algemene situatie van de andere contractuele personeelsleden die na 30 november 2017 zijn benoemd. Aldus is de wil om de overheidspensioenregelingen duurzaam te maken, ook op die categorie van toepassing.

A.49.4. De Ministerraad besluit dat het zesde middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 en het tweede middel in de zaak nr. 7028 niet gegrond zijn.

A.50.1. De Ministerraad repliceert ten slotte op het enige middel dat is afgeleid door het College van de Franse Gemeenschapscommissie, tussenkomende partij.

A.50.2. Hij merkt allereerst op dat de middelen moeten worden geformuleerd in het verzoekschrift tot vernietiging, zodat de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 dat middel niet kunnen steunen.

A.50.3. Vervolgens verwijst de Ministerraad naar zijn argumentatie in de zaak nr. 7003 om aan te tonen dat het derde middel in dat beroep niet gegrond is.

Hij merkt vervolgens op dat de verwijzing naar artikel 12 van het herziene Europees Sociaal Handvest en naar de artikelen 2, lid 1, en 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten niets toevoegt aan de omvang van het beroep. Het voormelde artikel 12 beperkt zich ertoe een pensioenniveau van minstens 40 % van het laatste loon te vereisen. In de rechtsleer is men het evenwel erover eens te erkennen dat dat niveau door België wordt bereikt. Evenzo wordt het recht op sociale zekerheid in de zin van artikel 9 van het voormelde Verdrag niet in het geding gebracht, aangezien de contractuele personeelsleden die vervolgens worden

benoemd, een pensioen in de werknemersregeling zullen genieten voor hun prestaties als contractueel personeelslid, naast hun statutair pensioen.

A.50.4. Daarenboven is het onjuist te zeggen dat de bestreden wet slechts een budgettair doel nastreeft. De doelstellingen van de bestreden wet zijn onderscheiden maar aanvullend.

A.50.5. Wat betreft het argument volgens hetwelk de federale wetgever in een financiering van de deeltentiteiten had moeten voorzien om het hun mogelijk te maken een aanvullend pensioen in te voeren, voert de Ministerraad aan dat de tussenkomen partij het beginsel van de federale loyaliteit verkeerd interpreteert. Het feit dat de regels voor de berekening van het pensioen van de personeelsleden van de openbare werkgevers werden aangepast, heeft geen weerslag op de bevoegdheden van de andere werkgevers. Evenzo maakt de aanpassing van bepaalde begrippen in de wet van 28 april 2003 op de aanvullende pensioenen de uitoefening van de bevoegdheden van de deeltentiteiten niet moeilijker, integendeel. Ten slotte valt de beslissing om een aanvullend pensioen al dan niet in te voeren, onder de discretionaire bevoegdheid van de deeltentiteiten.

A.50.6. De Ministerraad besluit dat het enige middel niet gegrond is.

- B -

Ten aanzien van de bestreden wet en de context ervan

B.1.1. De wet van 30 maart 2018 « met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als nietvastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerde pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen » (hierna : de wet van 30 maart 2018) maakt een einde aan een algemene administratieve praktijk die erin bestond, voor de toekenning en de berekening van een pensioen van de overheidssector, de diensten die door een statutair personeelslid bij een openbare werkgever zijn verricht vóór diens vaste benoeming, in aanmerking te nemen.

Uit de memorie van toelichting blijkt :

« Krachtens artikel 1 van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen wordt een rustpensioen van de openbare sector enkel toegekend aan een vastbenoemd personeelslid.

Niettemin en op basis van een constante administratieve jurisprudentie die goedgekeurd werd door het Rekenhof, worden de diensten geleverd als contractuele personeelsleden bij een werkgever van de publieke sector, onder bepaalde voorwaarden, in aanmerking genomen voor

de berekening van een pensioen van de publieke sector, voor zover een vaste benoeming volgt op deze diensten.

De personen die op contractuele basis werden aangeworven en die hun administratieve loopbaan als contractueel personeelslid beëindigen, dus zonder het voorwerp te zijn van een vaste benoeming, zullen een rustpensioen in het werknemersstelsel ontvangen, zijnde een pensioen dat doorgaans minder hoog is dan dat van de publieke sector.

In het bijzonder vloeit hieruit voort dat in de huidige situatie contractuele diensten die op dezelfde manier bij eenzelfde werkgever gepresteerd worden, qua pensioen op een andere manier gevaloriseerd worden, al naargelang het personeelslid zijn loopbaan al dan niet als vastbenoemd personeelslid beëindigt, waarbij de diensten die gepresteerd worden door personeelsleden die daarna vast benoemd worden, beter gevaloriseerd worden dan deze gepresteerd door personen die hun loopbaan beëindigen zonder benoemd geweest te zijn, hetgeen ten opzichte van deze laatstgenoemden een ongelijkheid in behandeling inhoudt.

Over het algemeen genomen, is de regering van oordeel dat de pensioenhervorming hand in hand moet gaan met de ontwikkeling van de aanvullende pensioenen met inbegrip van deze voor de contractuele personeelsleden. Zoals echter aangegeven door de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 in haar rapport 'Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels', is het behoud van de diensten gepresteerd als contractueel personeelslid in het pensioenstelsel van de werknemers vanzelfsprekend in het geval van een veralgemening van een aanvullende pensioenregeling voor de contractuele personeelsleden van de publieke sector (p. 119). In dit kader en voor het federaal openbaar ambt, heeft de regering beslist om via een tweede pensioenpijler een aanvullend pensioen voor de contractuele personeelsleden te voorzien, ongeacht of zij hun loopbaan als vastbenoemd personeelslid beëindigen. Een dergelijke maatregel wordt bovendien voorzien in het regeerakkoord dat op 9 oktober 2014 werd ondertekend.

Bijgevolg zal de hierboven beschreven administratieve jurisprudentie opgeheven worden en zullen de diensten geleverd als contractueel personeelslid niet langer in aanmerking genomen worden voor een pensioen van de publieke sector, en dit zelfs als het personeelslid zijn loopbaan beëindigt als vastbenoemd personeelslid.

Meer bepaald is het zo dat op de personeelsleden van wie de vaste benoeming vóór 1 december 2017, is gebeurd, de voormelde jurisprudentie volledig van toepassing zal blijven. Concreet betekent dit dat voor de berekening van het pensioen van de publieke sector de door hen geleverde diensten als contractueel personeelslid, zullen blijven meetellen en dit voor zover zij voldoen aan de voorziene voorwaarden.

Daarentegen is het zo dat voor de personeelsleden die het voorwerp uitmaken van een benoeming na 30 november 2017, hun eventueel als contractuele personeelsleden geleverde diensten niet langer in aanmerking zullen genomen worden voor de berekening van hun pensioen van de publieke sector. Deze contractuele diensten zullen echter in aanmerking genomen worden in het pensioenstelsel van de werknemers en, in voorkomend geval, gevaloriseerd worden in het kader van een aanvullend pensioen » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 4-5).

B.1.2. Artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 voorziet bijgevolg erin dat diensten die, als contractueel personeelslid, dit wil zeggen vóór hun benoeming, door vastbenoemde personeelsleden werden verricht na 30 november 2017 niet langer in aanmerking worden genomen voor een pensioenregeling van de overheidssector, maar wel voor de pensioenregeling van de werknemers. De diensten die als statutair personeelslid zijn verricht, blijven gevaloriseerd voor een publieke pensioenregeling.

Op die manier voert artikel 3, § 2, een zogenoemde « gemengde pensioenregeling » in voor de ambtenaren die bij een openbare werkgever hebben gewerkt vóór hun vaste benoeming.

Artikel 3 bepaalt :

« § 1. Indien een vastbenoemd personeelslid vóór zijn vaste benoeming diensten bij een werkgever heeft gepresteerd als niet vastbenoemd personeelslid, worden deze diensten voor de toekenning en de berekening van het pensioen van de overheidssector in aanmerking genomen voor zover het personeelslid, tijdens de diensten die het als niet vastbenoemde heeft verstrekt :

1° door zijn werkgever werd bezoldigd hetzij ten laste van de Schatkist, hetzij uit dezelfde financieringsbron als de vastbenoemde personeelsleden;

2° en een graad bekleedde waarin een vaste benoeming mogelijk was overeenkomstig het op dat ogenblik bij zijn werkgever toepasselijke statuut.

Voor de toepassing van het koninklijk besluit nr. 206 van 29 augustus 1983 tot regeling van de berekening van het pensioen van de openbare sector voor diensten met onvolledige opdracht, wordt de verhouding die de omvang van de prestaties van de in het eerste lid bedoelde diensten uitdrukt, beperkt tot de verhouding die de omvang van de prestaties uitdrukt van de diensten die na de in het eerste lid bedoelde diensten werden volbracht in een ambt waarin het personeelslid een vaste benoeming heeft bekomen en waarvan de omvang van de prestaties het grootst is.

§ 2. Onverminderd de toepassing van artikel 4, zijn de bepalingen voorzien in § 1 niet van toepassing op personen waarvan de eerste vaste benoeming plaatsvond na 30 november 2017.

§ 3. Indien diensten als niet-vastbenoemd personeelslid in aanmerking worden genomen voor de toekenning en de berekening van een pensioen van de overheidssector worden de voordelen die tot doel hebben een wettelijk pensioen aan te vullen en die opgebouwd werden voor die diensten in mindering gebracht van de pensioenverhoging die voortvloeit uit de in aanmerkingneming van die diensten voor het pensioen van de overheidssector.

Het eerste lid is niet van toepassing op het gedeelte van de aanvullende voordelen dat overeenstemt met premies waarvan de last door het personeelslid gedragen werd ».

B.1.3. De regel vervat in artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 wordt niet toepasselijk gemaakt op de onderwijssector. Artikel 4 van de wet van 30 maart 2018 bepaalt immers :

« De diensten gepresteerd als tijdelijke in het onderwijs worden in aanmerking genomen voor de toekenning en de berekening van een pensioen van de overheidssector voor zover zij gevolgd worden door een vaste benoeming en zij beantwoorden aan de voorwaarden bepaald in artikel 3, § 1 ».

B.1.4. Met de invoering van een « gemengde pensioenregeling » voor de personeelsleden die bij een openbare werkgever hebben gewerkt vóór hun vaste benoeming, heeft de wetgever een aanbeveling gevolgd van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040. Het rapport « Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels » vermeldt :

« 15.2.3. Berekening van het rustpensioen

Voorafgaand aan het formuleren van mogelijke hervormingen op het vlak van de pensioenberekening, is er de kwestie van de *tijdelijke diensten*. Binnen het overheidspensioenstelsel worden, op basis van een jurisprudentie, de diensten die een niet-vastbenoemd overheidspersoneelslid heeft gepresteerd, na diens vaste benoeming overgeheveld van het werknemerspensioenstelsel naar het ambtenarenpensioenstelsel. De Commissie is van oordeel dat de tijdelijke diensten in de toekomst binnen het werknemersstelsel moeten worden behouden. Tal van argumenten schragen deze visie.

Door het weren van de tijdelijke diensten in het overheidspensioenstelsel worden misbruiken in de vorm van laattijdige benoemingen uit de wereld geholpen. Een laattijdige benoeming zet immers druk op solidair georganiseerde pensioenpools omdat de kostprijs van dat ambtenarenpensioen grotendeels wordt afgewenteld op de andere overheidswerkgevers binnen die pool. In de gesolidariseerde RSZPPO-pool wordt deze handelwijze bestraft, wat tot hertoe niet het geval is in de Pool der Parastatalen.

Het behoud van de tijdelijke diensten in het werknemerspensioenstelsel is de logica zelf in het geval van een veralgemening van een aanvullende pensioenregeling voor de overheidscontractanten. Tegelijk is een en ander ook aan elkaar gekoppeld.

De huidige jurisprudentie betreffende het in aanmerking nemen van tijdelijke diensten leidt tot een ongelijke behandeling van personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden doordat de tijdelijke diensten slechts onder welbepaalde condities worden overgeheveld.

Tot slot biedt het handhaven van de tijdelijke diensten binnen het werknemersstelsel het voordeel dat er geen financiële transfers meer hoeven te gebeuren van het ene stelsel naar het andere. Daardoor zijn de huidige problemen en discussies die dergelijke overdrachten met zich brengen, ook meteen van de baan » (pp. 119-120).

B.1.5. Overigens wordt bij artikel 5 van de wet van 30 maart 2018 de voorwaarde opgeheven volgens welke een personeelslid vijf pensioenaanspraakverlenende dienstjaren moet hebben gepresteerd voor de opening van een recht op pensioen van de overheidssector op 63 jaar, doordat in artikel 46, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 15 mei 1984 « houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen » de woorden « op voorwaarde dat zij ten minste vijf pensioenaanspraakverlenende dienstjaren tellen, met uitsluiting van de bonificaties wegens studies en van de periodes vergoed wegens diensten die voor de vaststelling van de wedde meetellen » worden geschrapt.

Sinds die wijziging bepaalt het voormelde artikel 46, § 1, eerste lid :

« Het pensioen kan worden verleend vanaf de eerste dag van de maand die volgt op die van hun 63ste verjaardag of op de eerste dag van de maand die volgt op de datum van de stopzetting van hun functies indien deze zich later voordoet, aan de personen die :

1° minstens 42 pensioenaanspraakverlenende dienstjaren tellen in het stelsel van de staatsambtenaren;

2° en hun loopbaan hebben beëindigd na 31 december 1976 en in aanmerking komende diensten of periodes van na die datum kunnen laten gelden ».

B.1.6. In het verlengde van artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 maakt artikel 6 van dezelfde wet artikel 160 van de Nieuwe Gemeentewet niet toepasselijk op de erin beoogde personen van wie de eerste vaste benoeming gebeurde na 30 november 2017.

Artikel 160 van de Nieuwe Gemeentewet bevestigt, als enige wetsbepaling, letterlijk de administratieve praktijk die erin bestaat, voor de toekenning en de berekening van een pensioen van de overheidssector, alle diensten in aanmerking te nemen die door een personeelslid zijn verricht bij een openbare werkgever, met inbegrip van die welke dat personeelslid vóór zijn benoeming heeft verricht. Het bepaalt :

« In geval van vaste benoeming, worden de civiele diensten als tijdelijk beampte bewezen, aan de gemeenten, aan de instellingen die er van afhangen, aan de verenigingen van gemeenten, alsmede de diensten bewezen door de brigadecommissarissen en de gewestelijke ontvangers, in aanmerking genomen om de rechten op het pensioen van de belanghebbenden en van hun rechthebbenden vast te stellen ».

B.1.7. Krachtens artikel 10 van de wet van 30 maart 2018 zijn de artikelen 3 en 6 van dezelfde wet op 1 mei 2018 in werking getreden.

B.2.1. Parallel met de invoering van een « gemengde pensioenregeling » voor de benoemde ambtenaren, heeft de wetgever wijzigingen aangebracht aan het wetgevend kader rond de aanvullende pensioenen. Die wijzigingen hebben tot doel de openbare werkgevers aan te moedigen om voor hun contractuele personeelsleden aanvullende pensioenen op te bouwen, alsook hen te verplichten om het beheer van de aanvullende pensioenen uit te besteden aan een pensioeninstelling.

De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Het huidige wetsontwerp beoogt daarenboven het aanbrengen van aanpassingen aan de reglementering van de aanvullende pensioenen zodat er beter rekening kan worden gehouden met de bijzonderheden die eigen zijn aan de publieke sector meer bepaald betreffende de collectieve betrekkingen en dus het aanmoedigen, zoals voorzien in het regeerakkoord, van de openbare besturen en de overheidsbedrijven om een aanvullend pensioenstelsel te ontwikkelen voor hun contractuele personeelsleden. Zoals eerder vermeld, zal de federale Staat het voorbeeld geven en een aanvullend pensioen invoeren voor zijn contractueel personeel. De besturen zullen geleidelijk worden verplicht hun aanvullende pensioenen toe te vertrouwen aan een pensioeninstelling » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 7).

Daartoe wijzigen de artikelen 15 tot 20 van de wet van 30 maart 2018 de wet van 28 april 2003 « betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid » (hierna : de wet van 28 april 2003).

De artikelen 21 en 22 van de wet van 30 maart 2018 wijzigen op hun beurt de wet van 27 oktober 2006 « betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening » (hierna: de wet van 27 oktober 2006).

B.2.2. De memorie van toelichting vermeldt :

« Momenteel is het reeds mogelijk voor een werkgever van de publieke sector aanvullende pensioentoezeggingen te voorzien voor zijn contractuele personeelsleden.

In dit geval, is zowel de sociale als de prudentiële wetgeving met betrekking tot de aanvullende pensioenen van toepassing.

De pensioentoezeggingen voor de contractuele personeelsleden van de publieke sector die vandaag bestaan zijn zo onderworpen aan de bepalingen van de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid (hierna de WAP). De WAP is inderdaad van toepassing op de werknemers. Het begrip werknemer wordt gedefinieerd in artikel 3, § 1, 7^o van de WAP als de persoon die in uitvoering van een arbeidsovereenkomst is tewerkgesteld. Een contractueel personeelslid van de publieke sector voldoet aan deze definitie. Een vastbenoemd personeelslid daarentegen valt niet onder het personele toepassingsgebied van de WAP. Een stagiaire van de publieke sector valt eveneens niet onder het personele toepassingsgebied van de publieke sector aangezien hij wordt gelijkgesteld met een vastbenoemd personeelslid.

Bij haar aanneming in 2003, werd dit al bevestigd aangezien de WAP al verduidelijkte in haar artikel 3, § 2 hoe sommige termen van de wet gelezen moeten worden wanneer het gaat over een pensioentoezegging van publiekrechtelijke rechtspersonen.

De publieke sector heeft overigens vele initiatieven genomen om aanvullende pensioenen te ontwikkelen.

Deze titel heeft als doel om nog meer de ontwikkeling van de aanvullende pensioenen door de openbare besturen en de overheidsbedrijven aan te moedigen. Hierdoor moesten een paar verduidelijkingen worden aangebracht aan de WAP om beter rekening te houden met bepaalde bijzonderheden die eigen zijn aan de publieke sector.

Een eerste bijzonderheid betreft de collectieve betrekkingen.

[...]

Dit hoofdstuk verduidelijkt eveneens de gevolgen van een vaste benoeming van een contractueel personeelslid. De vaste benoeming zal beschouwd worden als een uittreding in de zin van de WAP waarvan de effecten echter worden uitgesteld tot op het einde van de vaste benoeming of tot op de datum van overdracht in geval van overdracht van de vastbenoemde ambtenaar naar een andere werkgever van de publieke sector » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 24-26).

B.3.1. Ten slotte voorziet de wet van 30 maart 2018 in twee financiële mechanismen die ertoe strekken, enerzijds, de lokale besturen ertoe aan te zetten aanvullende pensioenen op te bouwen voor hun contractuele personeelsleden (artikel 12) en, anderzijds, een bijkomende financiering vast te leggen voor het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en

plaatselijke besturen (hierna : het Gesolidariseerde pensioenfonds) (artikel 28), dat werd opgericht bij de wet van 24 oktober 2011 « tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen » (hierna : de wet van 24 oktober 2011).

B.3.2. Artikel 12 van de wet van 30 maart 2018 voorziet immers in een aftrek van 50 % van de kosten die worden gemaakt door lokale besturen die zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds, om een aanvullend pensioen voor hun contractueel personeel te financieren gedurende het beschouwde kalenderjaar van de « responsabiliseringsbijdrage » bedoeld in artikel 20 van de voormelde wet van 24 oktober 2011, die die lokale besturen in voorkomend geval moeten betalen.

De artikelsgewijze toelichting vermeldt :

« De regering wenst op dit moment de individuele responsabiliseringsbijdrage ingevoerd door de wet van 24 oktober 2011 verder te verfijnen. Zij wenst dat in de individuele responsabiliseringsfactuur rekening gehouden wordt met de gemaakte kosten voor de opbouw van een aanvullend pensioen ten gunste van de contractuele personeelsleden door de werkgevers van de publieke sector die geresponsabiliseerd zijn. Er moet inderdaad rekening kunnen gehouden worden met de zo door deze werkgevers van de publieke sector geleverde financiële inspanning hoewel ze al verder een eigen wettelijke pensioenlast hebben voor hun voormalige benoemde personeelsleden en hun rechthebbenden wat impliceert dat ze ten individuele titel geresponsabiliseerd zijn.

Art. 12 van het ontwerp voorziet dus dat 50 % van de gemaakte kosten door de werkgever voor het financieren van het aanvullende pensioen van zijn contractuele personeelsleden tijdens het beschouwde kalenderjaar wordt in mindering gebracht van de individuele responsabiliseringsfactuur. Deze vermindering mag niet tot gevolg hebben dat een bedrag moet worden terugbetaald aan de betrokken werkgever van de publieke sector. De vermindering mag enkel gebeuren binnen de limieten van de individuele responsabiliseringsfactuur » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 19-20).

B.3.3. Artikel 28 van de wet van 30 maart 2018 bepaalt dat een gedeelte van de loonmatigingsbijdrage die door de bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aangesloten lokale besturen wordt betaald aan het Globaal Beheer van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), aan dat Fonds wordt toegewezen.

De artikelsgewijze toelichting vermeldt :

« Dit artikel strekt ertoe om een deel van de opbrengst van de loonmatigingsbijdrage, die de provinciale en plaatselijke besturen betalen voor hun statutaire personeelsleden, aan te wenden voor de financiering van de pensioenregeling van deze personeelsleden. Dit aandeel wordt forfaitair vastgesteld op een bedrag bepaald door een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, dat jaarlijks geïndexeerd wordt en dat vanuit het Globaal Beheer van de sociale zekerheid wordt toegewezen aan het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen.

Derhalve zal de RSZ-Globaal Beheer dit bedrag moeten storten aan de Federale Pensioendienst die sinds 1 januari 2017 verantwoordelijk is voor het beheer van het Gesolidariseerd pensioenfonds. De nieuwe paragraaf 2^{ter} van artikel 24 van de wet van 29 juni 1981 vormt de wettelijke basis van deze storting » (*ibid.*, p. 42).

Ten aanzien van de omvang van het beroep

B.4.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 7003 en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, tussenkomende partij, vorderen de vernietiging van de wet van 30 maart 2018, en in het bijzonder van de artikelen 2, 3, 5, 10 en 15 tot 23 ervan.

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 en het College van de Franse Gemeenschapscommissie, tussenkomende partij, vorderen de gehele vernietiging van de wet van 30 maart 2018.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 vorderen de vernietiging van de artikelen 3, § 2, en 6 van de wet van 30 maart 2018.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7029 vordert de vernietiging van de artikelen 12 en 28 van de wet van 30 maart 2018.

B.4.2. In zijn memorie in de zaak nr. 7003, voert de Ministerraad aan dat het beroep alleen de artikelen 2, 3, 5, 10 en 15 tot 23 van de wet van 30 maart 2018 beoogt en dat de verzoekende partij alleen kritiek uitoefent op artikel 3, § 2, en de artikelen 15 tot 23 van de wet van 30 maart 2018. Voor het overige zou het beroep niet ontvankelijk zijn, bij gebrek aan grieven.

In zijn memorie in de zaken nrs. 7021, 7024, 7025, 7028 en 7029, is de Ministerraad van mening dat alleen de artikelen 3, § 2, 6, 12 en 28 van de wet van 30 maart 2018 aan de toetsing van het Hof worden voorgelegd en dat de andere bepalingen niet specifiek worden bekritiseerd. De Ministerraad werpt overigens een groot aantal excepties op van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van middelen.

B.4.3. De verzoekende partijen voeren aan dat :

(1) de federale overheid niet bevoegd is om de gemeenschappen en de gewesten te verplichten, bij de artikelen 15 tot 23 van de wet van 30 maart 2018, een aanvullend pensioen voor hun contractuele ambtenaren in te voeren;

(2) de « gemengde pensioenregeling » die wordt ingevoerd bij de artikelen 3, 6 en 10 van de wet van 30 maart 2018 voor de statutaire personeelsleden die na 30 november 2017 zijn benoemd en die vóór hun vaste benoeming hebben gewerkt bij een openbare werkgever, het gelijkheidsbeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook de beginselen van niet-retroactiviteit, gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid, de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet, het beginsel van federale loyautéit en het eigendomsrecht schendt;

(3) de financiële mechanismen die zijn ingevoerd door de artikelen 12 en 28 van de wet van 30 maart 2018 in strijd zijn met het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

De kritiek van de verzoekende partijen heeft bijgevolg alleen betrekking op de artikelen 3, § 2, 6, 10, 12, 15 tot 23 en 28 van de wet van 30 maart 2018.

B.4.4. Het Hof beperkt dan ook zijn onderzoek tot die bepalingen, onder voorbehoud van een nadere beperking tijdens het onderzoek van de middelen, meer bepaald in het licht van de talrijke excepties van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van middelen die door de Ministerraad zijn opgeworpen.

Ten gronde

B.5. Het onderzoek van de overeenstemming van een wetskrachtige bepaling met de bevoegdheidverdelende regels moet in de regel dat van de bestaanbaarheid ervan met de bepalingen van titel II en met de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet voorafgaan.

Het Hof onderzoekt achtereenvolgens :

- de middelen die zijn afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels door de artikelen 15 tot 23 van de wet van 30 maart 2018 (zaken nrs. 7003, 7021, 7024 en 7025) ;

- de middelen die zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 107 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid, gewettigd vertrouwen en niet-retroactiviteit van de wetten, door de artikelen 3, § 2, 6 en 10 van de wet van 30 maart 2018 (zaken nrs. 7003, 7021, 7024, 7025 en 7028);

- de middelen die zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet (recht op sociale zekerheid) door de artikelen 3, § 2, en 6 van de wet van 30 maart 2018 (zaken nrs. 7003, 7021, 7024, 7025 en 7028);

- de middelen die betrekking hebben op de schending van de artikelen 23 en 143, § 1, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 12 van het herziene Europees Sociaal Handvest en met de artikelen 2, lid 1, en 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, door artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 (zaak nr. 7003);

- het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet (het recht op collectief onderhandelen) door artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 (zaken nrs. 7021, 7024 en 7025);

- het middel dat is afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens door artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 (zaak nr. 7003);

- het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 12 en 28 van de wet van 30 maart 2018 (zaak nr. 7029).

1. Wat betreft de middelen die zijn afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels

B.6. De verzoekende partij in de zaak nr. 7003 en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, tussenkomende partij, leiden een eerste middel af uit de schending van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre de artikelen 15 tot 23 van de wet van 30 maart 2018, die titel 4 vormen met als opschrift « Wijzigingen aan de aanvullende pensioenreglementering wat betreft de pensioentoezeggingen van de publieke sector », de gemeenschappen en de gewesten verplichten om publieke pensioentoezeggingen te doen betreffende het aanvullend pensioen voor de personeelsleden van de diensten van hun regeringen.

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 leiden een derde middel af, eveneens uit de schending van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre de wet van 30 maart 2018 de gemeenschappen en de gewesten de mogelijkheid biedt om voor hun contractuele personeelsleden een aanvullende verzekering af te sluiten.

Dezelfde verzoekende partijen leiden een vierde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, vijfde streepje, en 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met de artikelen 127, § 1, eerste lid, 2°, c), en 130, § 1, eerste lid, 3°, van de Grondwet, in zoverre de wet van 30 maart 2018 de openbare werkgevers in staat stelt om autonoom een verzekeringsovereenkomst voor een aanvullend pensioen te sluiten.

De in de middelen beoogde bepalingen zouden zich ertegen verzetten dat een gewone wet een delegatie van bevoegdheden inzake pensioen van de federale overheid aan de deelentiteiten, regelt, die overigens kan leiden tot een ongelijkheid in de pensioenregelingen die gelden voor de personeelsleden van de diverse overheidsdiensten.

B.7.1. In de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 voert de Ministerraad aan dat het derde en het vierde middel niet ontvankelijk zijn bij gebrek aan grieven en, subsidiair, dat die middelen enkel gericht zijn tegen artikel 19 van de wet van 30 maart 2018.

De verzoekende partij in de zaak nr. 7003 en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vorderen de vernietiging van de artikelen 15 tot 23 van de wet van 30 maart 2018.

B.7.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.7.3.1. Door kritiek uit te oefenen op het feit dat het aan de openbare werkgevers, waaronder de gemeenschappen en de gewesten, wordt overgelaten een aanvullend pensioen voor hun contractuele personeelsleden in te voeren, brengen de verzoekende partijen de artikelen 15 tot 20 van de wet van 30 maart 2018 in het geding, die hoofdstuk 1 vormen, met als opschrift « Wijzigingen aan de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid », van titel 4 van de wet van 30 maart 2018.

B.7.3.2. Door voor te houden dat de wetgever de keuze van het mechanisme van het aanvullend pensioen verplicht zou hebben gemaakt doordat artikel 22 van de wet van 30 maart 2018 een paragraaf 3 invoegt in artikel 136 van de wet van 27 oktober 2006, gaat de verzoekende partij in de zaak nr. 7003 uit van een verkeerde lezing van die bepaling. Alleen de « uitbesteding » van het beheer van de extralegale pensioenregelingen van de overheidsadministraties aan verzekeringsondernemingen of instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening werd door die bepaling verplicht gemaakt (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 38).

Artikel 136, § 3, van de wet van 27 oktober 2006 werd overigens vervangen bij artikel 131 van de wet van 11 januari 2019 « tot omzetting van de richtlijn (EU) 2016/2341 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV) en tot wijziging van de

wet van 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening ». Tegen die wet werd bij het Hof echter geen beroep tot vernietiging ingesteld binnen de termijn bedoeld in artikel 3, § 1, van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989.

B.7.3.3. Het Hof beperkt bijgevolg zijn onderzoek tot de artikelen 15 tot 20 van de wet van 30 maart 2018.

B.8.1. Artikel 179 van de Grondwet bepaalt :

« Geen pensioen, geen gratificatie ten laste van de staatskas kan worden toegekend dan krachtens een wet ».

Artikel 127, § 1, van de Grondwet bepaalt :

« De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet :

[...]

2° het onderwijs, met uitsluiting van :

[...]

c) de pensioenregeling;

[...] ».

Krachtens artikel 130, § 1, van de Grondwet regelt het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap het onderwijs binnen dezelfde grenzen als die welke bepaald zijn in artikel 127, § 1, eerste lid, 2°.

Artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« § 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn :

[...]

VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :

1° de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen en van de bovengemeentelijke besturen, met uitzondering van :

[...]

- de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen ».

Artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« § 1. Onverminderd artikel 88 beschikt iedere Regering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel.

[...]

§ 3. De Gemeenschappen en de Gewesten stellen de regeling vast die betrekking heeft op het administratief en geldelijk statuut van hun vast, tijdelijk en hulppersoneel, met uitzondering van de pensioenregeling. Inzake de pensioenregeling is hun personeel onderworpen aan de wettelijke en statutaire regelen die van toepassing zijn op het vast, tijdelijk en hulppersoneel van het Rijk.

[...] ».

B.8.2.1. Bij artikel 87, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt, sinds de vervanging ervan bij artikel 12, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 « tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen », aan de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid toegewezen om de regeling vast te stellen die betrekking heeft op het administratief en geldelijk statuut van hun vast, tijdelijk en hulppersoneel, met uitzondering van de pensioenregeling, waarvoor de regels van het Rijkspersoneel van toepassing zijn (*Parl. St.*, Kamer, BZ 1988, nr. 516/1, p. 28). Inzake pensioenen blijft het personeel van de gemeenschappen en de gewesten, met uitzondering van het personeel van de in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde diensten, instellingen en ondernemingen, dus onderworpen aan dezelfde regels als die welke gelden voor de ambtenaren van de federale overheid.

De bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om het administratief en geldelijk statuut van hun vast, tijdelijk en hulppersoneel vast te stellen is verbonden met hun hoedanigheid van werkgever van de personeelsleden die tot de diensten van hun regeringen behoren.

B.8.2.2. Artikel 42 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 « met betrekking tot de Zesde Staatshervorming » heeft de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten uitgebreid wat de personeelsstatuten betreft door een einde te maken aan de toepassing van rechtswege, op de personeelsleden van de gemeenschappen en de gewesten, van de algemene beginselen inzake het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren, zoals vastgesteld bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

De bijzondere wetgever wilde « de gemeenschappen en gewesten volledig bevoegd [...] maken voor het administratief en geldelijk statuut van hun personeel, met uitzondering van de pensioenregeling » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 176).

B.9.1. De artikelen 15 tot 20 van de wet van 30 maart 2018 wijzigen diverse bepalingen van de wet van 28 april 2003. In het bijzonder vullen zij de wettelijke definities aan van de wet van 28 april 2003 (artikel 15 van de wet van 30 maart 2018), voegen zij in die wet een hoofdstuk IX/I in met als opschrift « Publieke pensioentoezeggingen », dat onder meer de organen bepaalt die gelden als ondernemingsraad bij de verschillende openbare werkgevers (artikel 19 van de wet van 30 maart 2018) en regelen zij de uittreding van een bij een aanvullend pensioen aangeslotene in geval van vaste benoeming (artikel 20 van de wet van 30 maart 2018).

B.9.2. Zoals blijkt uit de in B.2.2 geciteerde parlementaire voorbereiding, hebben die wijzigingen tot doel de regelgeving van de aanvullende pensioenen aan te passen, om rekening te houden met de bijzonderheden van de overheidssector, onder meer inzake collectieve betrekkingen. Met die wijzigingen wilde de wetgever de openbare werkgevers aanmoedigen om voor hun contractuele personeelsleden een aanvullende pensioenregeling in te voeren of te ontwikkelen.

B.10.1. Wanneer een aanvullend pensioen wordt opgebouwd voor werknemers, kan het worden omschreven als « het rust- en/of overlevingspensioen bij overlijden van de aangeslotene vóór of na de pensioenleeftijd, of de ermee overeenstemmende kapitaalswaarde, die op basis van de in een pensioenreglement of een pensioenovereenkomst bepaalde

verplichte stortingen worden toegekend ter aanvulling van een krachtens een wettelijke socialezekerheidsregeling vastgesteld pensioen » (artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 april 2003).

Een pensioentoezegging is « de toezegging van een aanvullend pensioen door een inrichter aan één of meerdere werknemers en/of hun rechthebbenden » (artikel 3, § 1, 2°, van de wet van 28 april 2003).

Artikel 3, § 1, 5°, van de wet van 28 april 2003 omschrijft een « inrichter » als :

« a) de rechtspersoon die aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldoet :

1. als hij optreedt voor meerdere paritaire comités en/of paritaire subcomités, dan heeft hij als uitsluitend doel de opbouw van aanvullende pensioenen;

2. hij is paritair samengesteld en;

3. hij is aangeduid via een collectieve arbeidsovereenkomst gesloten in een paritair comité of subcomité, opgericht volgens hoofdstuk III van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, die een pensioenstelsel invoert;

b) een werkgever die een pensioentoezegging doet ».

Artikel 5, § 1, van de wet van 28 april 2003 bepaalt :

« De beslissing tot invoering, wijziging of opheffing van een pensioentoezegging behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de inrichter ».

B.10.2. Het aanvullend pensioen van werknemers is een extralegaal pensioen dat valt onder de « tweede pensioenpijler » dat door de werkgever wordt opgebouwd bij een verzekeringsinstelling of door middel van een pensioenfonds teneinde het wettelijk pensioen van de werknemers aan te vullen. Het staat de werkgever vrij al dan niet een dergelijke pensioentoezegging te doen.

B.11.1. Krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, vallen de bescherming van het spaarwezen en het verzekeringsrecht onder de bevoegdheid van de federale overheid.

Bij artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van dezelfde bijzondere wet wordt de bevoegdheid inzake arbeidsrecht en sociale zekerheid uitdrukkelijk aan de federale overheid toegewezen.

B.11.2. Op grond van die bevoegdheden, met inbegrip van de bevoegdheid om de aan werknemers toegekende extralegale pensioenvoordelen te regelen, ook wanneer die worden toegekend door een openbare werkgever, vermocht de federale overheid het wettelijk en reglementair kader van de aanvullende pensioenen te wijzigen.

De federale wetgever was bijgevolg bevoegd om de artikelen 15 tot 20 van de wet van 30 maart 2018, die de wet van 28 april 2003 wijzigen, aan te nemen.

B.12.1. De bevoegdheid van de federale overheid om het wettelijk kader van de aanvullende pensioenen vast te stellen verhindert niet dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om een aanvullende pensioentoezegging in te voeren, met toepassing van de door de federale overheid vastgestelde regels, ten gunste van de contractuele personeelsleden van hun diensten, op grond van artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zoals blijkt uit de in B.8.2.1 en B.8.2.2 vermelde parlementaire voorbereiding, wordt bij die bepaling aan de gemeenschappen en de gewesten een ruime autonomie verleend om, in hun hoedanigheid van werkgever, de regeling vast te stellen die betrekking heeft op het administratief en geldelijk statuut van hun personeel.

B.12.2. Door een aanvullende pensioentoezegging in te voeren op grond van hun bevoegdheid om de regeling vast te stellen die betrekking heeft op het statuut van hun personeel, interfereren de gemeenschappen en de gewesten niet met de bevoegdheid van de federale overheid om de « pensioenregeling » bedoeld in artikel 87, § 3, eerste lid, eerste zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vast te stellen. Die laatste bevoegdheid wordt overigens toegekend bij artikel 87, § 3, eerste lid, laatste zin, van dezelfde bijzondere wet, krachtens hetwelk « inzake de pensioenregeling [...] hun personeel onderworpen [is] aan de wettelijke en statutaire regelen die van toepassing zijn op het vast, tijdelijk en hulppersoneel van het Rijk ».

De « pensioenregeling » die in die bepaling wordt beoogd heeft immers betrekking op de pensioenen ten laste van de Staatskas, die worden toegekend krachtens een wet, in de zin van artikel 179 van de Grondwet, en niet op extralegale pensioenvoordelen waartoe een openbare

werkgever vrij beslist en die worden ingesteld bij een verzekeringsinstelling of door middel van een pensioenfonds ten gunste van zijn contractuele personeelsleden.

B.13. Hoewel daaruit een ongelijk pensioenbedrag kan voortvloeien voor de overheidsperoneelsleden die hun hele loopbaan of een gedeelte ervan als contractuele personeelsleden hebben gewerkt, is dat het gevolg van de uitoefening door verschillende overheden van een bevoegdheid inzake personeelsstatuut, zodat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet geschonden zijn.

B.14. De middelen die zijn afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zijn niet gegrond.

2. Wat betreft de middelen die zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 107 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid, gewettigd vertrouwen en niet-retroactiviteit van de wetten

B.15. De verzoekende partij in de zaak nr. 7003 leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de beginselen van niet-retroactiviteit van de wetten en van gewettigd vertrouwen in zoverre de artikelen 2, 3, 5 en 10 van de wet van 30 maart 2018 bepalen dat de diensten die verricht zijn als contractueel personeelslid van een openbare werkgever niet meer in aanmerking worden genomen voor de berekening van het overheidspensioen van het personeelslid dat na 30 november 2017 vast benoemd is.

Zij heeft eveneens kritiek op het feit dat er geen dwingende redenen van algemeen belang zijn die de onmiddellijke toepassing van de wet van 30 maart 2018 zouden rechtvaardigen, alsook op het retroactieve karakter van die wet, dat het gewettigd vertrouwen van de betrokken administraties en personeelsleden zou hebben aangetast.

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid en niet-retroactiviteit van de wetten, in zoverre de wet van 30 maart 2018 een terugwerkende kracht heeft met nadelige gevolgen voor de personeelsleden

die vast benoemd zijn tussen 30 november 2017 en de datum van inwerkingtreding van de wet, zijnde 1 mei 2018.

Zij leiden een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 107 van de Grondwet en met het rechtszekerheidsbeginsel, in zoverre personeelsleden worden gediscrimineerd naar gelang van de datum van hun vaste benoeming, die het criterium vormt om te bepalen of een personeelslid moet worden onderworpen aan de vroegere pensioensregeling of aan de pensioensregeling die dateert van na de wet van 30 maart 2018. De wetgever zou het « beginsel van uniciteit » van loopbaan, dat vast zou liggen bij artikel 107 van de Grondwet, niet in acht nemen.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de algemene rechtsbeginselen van niet-retroactiviteit van de wetten en van rechtszekerheid, in zoverre de artikelen 3, § 2, en 6 van de wet van 30 maart 2018 tot gevolg hebben dat aan ambtenaren die reeds benoemd zijn op de datum van de inwerkingtreding van de wet, zijnde 1 mei 2018, een verschillend pensioen wordt toegekend naargelang zij vóór of na 30 november 2017 vast benoemd zijn. Zij bekritisieren in het bijzonder de situatie van de personeelsleden die benoemd zijn tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018, aan wie de nieuwe « gemengde pensioenregeling » van de ambtenaren wordt opgelegd terwijl die regeling nog niet van kracht was op het ogenblik van hun benoeming.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, tussenkomende partij, sluit zich aan bij het eerste en het tweede middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025, en bij het eerste middel in de zaak nr. 7028.

B.16.1. Zoals de Ministerraad opmerkt in de zaak nr. 7003, kan het Hof geen kennis nemen van het verschil in behandeling tussen contractuele personeelsleden naargelang hun werkgever al dan niet een aanvullende pensioentoezegging heeft gedaan, noch van het verschil in pensioenbedrag dat daaruit voortvloeit, omdat die verschillen het gevolg zijn van een beslissing van de werkgever, en niet van de wet van 30 maart 2018.

Het Hof houdt, bij het onderzoek van het middel, daarentegen rekening met de omstandigheid dat niet alle contractuele personeelsleden noodzakelijkerwijs een aanvullend pensioen genieten of, gesteld dat zij dat wel genieten, niet tegen een identieke bijdragevoet.

B.16.2. De Ministerraad voert verder nog aan dat het eerste middel in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 deels onontvankelijk is aangezien het uitsluitend zou zijn gericht tegen artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018. In de zaak nr. 7003 is de Ministerraad eveneens van mening dat, in zoverre de verzoekende partij kritiek uitoefent op het feit dat diensten die als contractueel personeelslid zijn verricht niet meer in aanmerking worden genomen voor een pensioenregeling van de overheidssector, zij uitsluitend artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 bekritiseert.

B.16.3. De middelen die worden aangevoerd in de zaken nrs. 7003, 7021, 7024, 7025 en 7028 hebben enkel betrekking op de artikelen 3, § 2, 6 en 10 van de wet van 30 maart 2018, zodat het Hof zijn onderzoek tot die bepalingen beperkt.

Het verschil in behandeling tussen personeelsleden die vóór of na 30 november 2017 vast benoemd zijn

B.17. De verzoekende partij in de zaak nr. 7003 is van mening dat, enerzijds, het verschil in behandeling tussen personeelsleden met eenzelfde dienstanciënniteit die vóór of na 30 november 2017 zijn benoemd en, anderzijds, het verschil in behandeling tussen personeelsleden met een langere dienstanciënniteit die na 30 november 2017 zijn benoemd en personeelsleden met een kortere dienstanciënniteit die vóór 30 november 2017 zijn benoemd, discriminerend zijn.

Die verschillen in behandeling, die samen worden onderzocht, kunnen worden herleid tot het bij artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 gecreëerde verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personeelsleden die vóór 30 november 2017 vast benoemd zijn en wier diensten verricht bij een openbare werkgever als niet-benoemd personeelslid in aanmerking worden genomen voor een pensioenregeling van de overheidssector en, anderzijds, de personeelsleden die na 30 november 2017 vast benoemd zijn en wier diensten verricht als niet-benoemd personeelslid niet in aanmerking kunnen worden genomen voor een pensioenregeling van de overheidssector.

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 bekritisieren in essentie hetzelfde verschil in behandeling.

B.18. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.19. Het gehanteerde criterium van onderscheid tussen de twee vergeleken categorieën van personen, zijnde de datum van benoeming van de personeelsleden, is objectief.

B.20.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 30 maart 2018 blijkt dat de wetgever meerdere doelstellingen nastreefde met de invoering van een « gemengde pensioenregeling » voor de statutaire personeelsleden die vóór hun vaste benoeming hebben gewerkt bij een openbare werkgever.

B.20.2.1. De memorie van toelichting vermeldt :

« In de huidige situatie [worden] contractuele diensten die op dezelfde manier bij eenzelfde werkgever gepresteerd worden, qua pensioen op een andere manier gevaloriseerd [...], al naargelang het personeelslid zijn loopbaan al dan niet als vastbenoemd personeelslid beëindigt, waarbij de diensten die gepresteerd worden door personeelsleden die daarna vast benoemd worden, beter gevaloriseerd worden dan deze gepresteerd door personen die hun loopbaan beëindigen zonder benoemd geweest te zijn, hetgeen ten opzichte van deze laatstgenoemden een ongelijkheid in behandeling inhoudt » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 4).

En :

« Bovendien, in tegenstelling tot wat de Raad van State beweert, veroorzaakt het ontwerp geen verschil in behandeling. In tegendeel, het maakt een einde aan een verschil in behandeling.

Zoals reeds aangegeven, worden in de huidige situatie inderdaad contractuele diensten die op dezelfde manier bij eenzelfde werkgever gepresteerd worden, qua pensioen op een andere manier gevaloriseerd, al naargelang het personeelslid zijn loopbaan al dan niet als vastbenoemd personeelslid beëindigt. Het wetsontwerp maakt een einde aan dit verschil in behandeling » (*ibid.*, p. 6).

De wetgever heeft bijgevolg een einde willen maken aan het verschil in behandeling tussen contractuele personeelsleden naargelang zij al dan niet vast benoemd worden vóór het einde van hun loopbaan, door een einde te maken aan de administratieve praktijk die erin bestond alle bij een openbare werkgever verrichte diensten in aanmerking te nemen voor een pensioenregeling van de overheidssector, met inbegrip van de diensten die vóór de vaste benoeming van het personeelslid zijn verricht.

B.20.2.2. In de commissie preciseerde de minister van Pensioenen dat de wet van 30 maart 2018 ertoe strekt een einde te maken aan een discriminatie tussen contractuele en statutaire overheids personeelsleden, wat hun respectieve pensioenrechten betreft :

« Het hoofddoel van het wetsontwerp [is] niet [...] om de responsabiliseringsregeling volledig omver te werpen, noch om alle lokale besturen principieel een tweede pijler op te leggen. Het wetsontwerp beoogt een einde te maken aan de ongelijke behandeling van de contractuele personeelsleden in de overheidssector, door hen toe te laten in de toekomst een aanvullend pensioen te genieten en aldus een hoger pensioen te ontvangen » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/003, p. 35).

B.20.3. In diezelfde commissie verklaarde de minister van Pensioenen dat het wetsontwerp hoofdzakelijk tot doel had, enerzijds, de financiering van de pensioenen voor de lokale statutaire personeelsleden op lange termijn te waarborgen en, anderzijds, de werkgevers van de overheidssector aan te moedigen om hun contractuele personeelsleden een tweede pensioenpijler voor te stellen (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/006, p. 4).

Met betrekking tot de doelstelling die erin bestaat de financiering te waarborgen van de pensioenen van de statutaire personeelsleden van de lokale besturen, vermelden de diverse commissieverslagen :

« De wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen (wet

van 24 oktober 2011) heeft de in het opschrift vervatte doelstelling niet bereikt : zij heeft wel een nieuwe verdeling van die pensioenlasten bewerkstelligd, meer bepaald door de responsabilisering van de lokale overheden, maar heeft geenszins de toename van die lasten kunnen afremmen. [...]

De hervormingen die sinds het begin van deze legislatuur werden doorgevoerd (met name de geleidelijke afschaffing van de diplomabonificatie voor de loopbaan en de verhoging van de leeftijds- en loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen) hebben die toename wel afgeremd : in de laatste ramingen worden de totale lasten in 2021 geraamd op 2,957 miljoen euro. Die maatregelen volstaan echter niet indien het wenselijk wordt geacht om een te grote toename van de bijdragepercentages in de komende jaren te voorkomen. Aanvullend op de reeds doorgevoerde hervormingen is het noodzakelijk en dringend om nieuwe maatregelen te treffen, om zo de financiële houdbaarheid van de pensioenen die aan de statutaire lokale ambtenaren worden toegekend te verzekeren » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/003, pp. 3-4).

En :

« De minister onderstreept de gevaren die de toepassing van de vigerende wetgeving meebrengt voor de gemeenten. Wordt die wetgeving niet gewijzigd, dan zullen de uitgaven van het Gesolidariseerde Pensioenfonds toenemen van 2 miljard 473 miljoen euro in 2017 tot 3 miljard 203 miljoen euro in 2023. De recente wetwijzigingen waarmee de brugpensioenleeftijd kon worden opgetrokken en de pensioenbonificatieregels konden worden bijgestuurd, hebben die evolutie al mede een halt toegeroepen. Terwijl in 2014 de uitgaven van het Fonds op 2 miljard 957 miljoen euro werden geraamd, konden de huidige ramingen met 170 miljoen euro worden verlaagd.

Evenzo beklemtoont de minister dat dringend een hervorming moet worden doorgevoerd, aangezien de responsabiliseringscoëfficiënt uitermate ongunstig evolueert voor de lokale overheden. Zonder wetwijziging zal die coëfficiënt toenemen van 50 % in 2017 tot 60 % in 2020, 85 % in 2021, 90 % in 2022 en 95 % in 2023. Aldus zou de financiële last van de responsabiliseringsbijdrage die de gemeenten bezwaart, stijgen van 377 miljoen euro in 2017 tot 855 miljoen euro in 2022. Door de gecumuleerde effecten van dit wetsontwerp en van de doorstorting van de loonmatigingsbijdrage zal die toename kunnen worden beperkt : de responsabiliseringscoëfficiënt zal op 50 % stabiliseren tot in 2021. Vervolgens zal hij toenemen tot 64 % in 2022 en tot 71 % in 2023 » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/006, pp. 8-9).

De wet van 30 maart 2018 past dus binnen de globale pensioenhervorming die ertoe strekt de duurzaamheid van de pensioenregelingen, waaronder die van de overheidssector, in het bijzonder op lokaal niveau, te verzekeren.

B.20.4. In verband met het doel dat erin bestaat de duurzaamheid van de pensioenregelingen te waarborgen, blijkt uit het commissieverslag dat de wetgever ook de praktijk van de niet-tijdige benoemingen wilde tegengaan :

« De drie verenigingen van steden en gemeenten van België zijn daar al jaren vragende partij voor omdat die maatregel de praktijk van laattijdige benoemingen, die op aanzienlijke wijze de lokale pensioenlasten verhogen, kan tegengaan.

Aangezien de contractuele diensten die worden gevolgd door een benoeming momenteel in aanmerking kunnen worden genomen voor de berekening van het pensioen van de openbare sector, gebeurt het vaak dat werkgevers van de openbare sector, in het bijzonder op lokaal niveau, personeelsleden op het einde van de loopbaan benoemen. Daardoor hebben ze de mogelijkheid om aan lage kostprijs een pensioen van de openbare sector toe te kennen voor de gehele loopbaan, met inbegrip van de prestaties als contractueel personeelslid. De bijdragen verschuldigd voor een contractueel personeelslid liggen immers veel lager dan de bijdragen verschuldigd voor een statutair personeelslid.

De praktijk van de laattijdige benoemingen is in de afgelopen jaren verergerd. De gemiddelde leeftijd voor benoemingen door de lokale overheden blijft stijgen : in 2014 was de gemiddelde leeftijd op het ogenblik van de benoeming nog 41 jaar, in 2015 was die gestegen tot 43 jaar. Een kwart van de benoemingen gebeurt zelfs na de leeftijd van 50 jaar. Het gemengd pensioen zal vanaf 1 december 2017 een einde maken aan die praktijk » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/003, p. 4).

Het voormelde verslag van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 preciseert in dat verband :

« Een laattijdige benoeming zet immers druk op solidair georganiseerde pensioenpools omdat de kostprijs van dat ambtenarenpensioen grotendeels wordt afgewenteld op de andere overheidswerkgevers binnen die pool. In de gesolidariseerde RSZPPO-pool wordt deze handelwijze bestraft, wat tot hertoe niet het geval is in de Pool der Parastatalen » (p. 119).

Ten slotte blijkt uit de door de Ministerraad ingediende memorie van wederantwoord dat, volgens de berekeningen van de Federale Pensioendienst, de jaarlijkse kostprijs van de niet-tijdige benoemingen meer dan 50 miljoen euro bedraagt. De samengevoegde kostprijs van de contractuele diensten voor de pensioenen die zijn ingegaan tussen 2012 en 2017 (niet-tijdige benoemingen) bedroeg in 2017 meer dan 300 miljoen euro. Voor de toekomstige pensioenen van de actieve statutaire personeelsleden die op het einde van hun loopbaan zijn benoemd, wordt de samengevoegde kostprijs geraamd op bijna 5 miljard euro voor de periode 2018-2061.

B.20.5. Ten slotte blijkt nog uit de artikelsgewijze toelichting dat de wetgever een administratieve vereenvoudiging nastreefde :

« Het niet in aanmerking nemen van de diensten gepresteerd als contractuele personeelsleden in het ambtenarenpensioen en het behoud van deze diensten in het

werknemerspensioen [laat] een administratieve vereenvoudiging [toe] aangezien geen enkele overdracht van het pensioenstelsel van de werknemers naar het pensioenstelsel van de ambtenaren meer nodig zal zijn.

Op het moment waarop zij hun diensten als contractueel personeelslid presteren, zijn de betrokken personeelsleden inderdaad onderworpen aan het pensioenstelsel van de werknemers. Wanneer deze personen vast benoemd worden, gebeurt een overdracht van de persoonlijke bijdragen en de werkgeversbijdragen van het werknemersstelsel naar het stelsel van de publieke sector dat van toepassing wordt op het personeelslid ingevolge zijn vaste benoeming aangezien deze diensten aanneembaar worden voor een pensioen van de publieke sector. Een dergelijke overdracht wordt voorzien door artikel 1 van de wet van 5 augustus 1968 tot vaststelling van een zeker verband tussen de pensioenstelsels van de openbare sector en die van de privésector » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 12).

B.21.1. In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid. De maatregel die erin bestaat de diensten die een personeelslid bij een openbare werkgever heeft verricht vóór zijn vaste benoeming niet langer in aanmerking te nemen voor een pensioenregeling van de overheidssector, is pertinent in het licht van de doelstellingen die de wetgever nastreeft en die het Hof niet vermag te bekritisieren nu zij niet als ongeoorloofd kunnen worden gekwalificeerd.

B.21.2. De invoering van een « gemengde pensioenregeling » zal immers naar verwachting tot gevolg hebben dat bepaalde openbare werkgevers hun belang verliezen om contractuele personeelsleden niet-tijdig te benoemen teneinde ze een volledig overheidspensioen te laten genieten, ten laste van de Schatkist of van een gesolidariseerd pensioensysteem waarvan zij mogelijk deel uitmaken, zonder de overeenkomstige bijdragen om een dergelijk pensioen, dat over het algemeen hoger is, te financieren te hebben gestort tijdens de loopbaan van die personeelsleden. Zodoende, en gelet op de door de Ministerraad aangeleverde cijfers, is de invoering van een « gemengde pensioenregeling » een maatregel die toelaat een einde te maken aan de niet-tijdige benoemingen, hetgeen zou kunnen bijdragen tot de duurzaamheid van de pensioenregelingen van de overheidssector, in het bijzonder op lokaal niveau.

B.21.3. Overigens heeft de invoering van een « gemengde pensioenregeling » voor de personeelsleden die bij een openbare werkgever hebben gewerkt vóór hun vaste benoeming tot gevolg dat het verschil in pensioenbedrag van de contractuele personeelsleden, waarvan de enen op het einde van hun loopbaan en de anderen nooit worden benoemd, verkleint, zodat het doel van de wetgever om dat verschil in behandeling weg te werken, wordt bereikt.

B.21.4. Ten slotte wordt het doel van administratieve vereenvoudiging eveneens bereikt omdat de betwiste maatregel toelaat financiële transfers van de pensioenregeling van de werknemers naar de pensioenregeling van de overheidssector te vermijden.

B.22.1. Het Hof dient nog na te gaan of de keuze van de wetgever om niet langer rekening te houden met de diensten die een personeelslid vóór zijn vaste benoeming bij een openbare werkgever heeft gepresteerd, voor de toekenning en de berekening van een pensioen van de overheidssector, onevenredige gevolgen heeft.

B.22.2. In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever, zoals is vermeld in B.21.1, over een ruime beoordelingsbevoegdheid, die hem een grote vrijheid geeft bij het kiezen van de maatregelen die vereist zijn om de financiering van de pensioenen van de overheidssector te verzekeren en te optimaliseren.

B.22.3.1. Op grond van die ruime beoordelingsbevoegdheid kon de wetgever redelijkerwijs oordelen dat een einde moest worden gemaakt aan een administratieve praktijk die werd uitgewerkt buiten de wettelijke voorschriften om en die leidde tot een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personeelsleden die het grootste gedeelte van hun loopbaan hebben gewerkt via een arbeidsovereenkomst en die een volledig overheidspensioen genieten wegens een late benoeming en, anderzijds, de contractuele personeelsleden die nooit vast benoemd zijn en die daardoor slechts recht hebben op een pensioen van de pensioenregeling van de werknemers. Het voortzetten van die administratieve praktijk, die berust op de fictie dat contractuele personeelsleden die op het einde van hun loopbaan zijn benoemd gedurende hun hele loopbaan zouden hebben gewerkt als statutair personeelslid en dat, bijgevolg, gedurende hun hele loopbaan bijdragen zouden zijn gestort voor de financiering van hun overheidspensioen, was immers economisch gezien niet meer houdbaar in een budgettaire context van een voortdurende toename van de pensioenlast.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 aanvoeren, is het beëindigen van die administratieve praktijk dus verantwoord en is het niet onbestaanbaar met het gelijkheidsbeginsel.

B.22.3.2. Het verschil in behandeling tussen de personeelsleden met een arbeidsovereenkomst van wie sommigen op het einde van hun loopbaan worden benoemd en anderen nooit, is een realiteit waarmee de wetgever rekening kon houden en waaraan hij vermocht een einde te maken door de aanneming van artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018.

B.22.4.1. Ter gedeeltelijke compensatie van de vermindering van het pensioenbedrag waartoe de bestreden maatregel leidt voor de contractuele personeelsleden die na 30 november 2017 vast benoemd zijn, heeft de wetgever de invoering van een aanvullende pensioentoezegging door de openbare werkgevers vergemakkelijkt en aangemoedigd.

Niettemin leidt, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies opmerkte, louter de mogelijkheid om voor de contractuele personeelsleden een aanvullende pensioenregeling in te voeren tot een grote onzekerheid met betrekking tot de vraag of zulk een pensioenregeling daadwerkelijk door hun werkgevers zal worden gecreëerd en, indien dat het geval is, in welke mate het pensioenbedrag dat de aangeslotenen en hun rechthebbenden daadwerkelijk zullen ontvangen zal stijgen.

Het is overigens niet zeker dat aanvullende pensioenen kunnen worden opgebouwd voor diensten die contractuele personeelsleden hebben verricht voordat hun werkgevers een aanvullende pensioentoezegging invoerden.

B.22.4.2. Hoewel het niet mogelijk is voor elke situatie de exacte omvang van de vermindering van het wettelijk pensioen te kennen, blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat « een financiering van een aanvullend pensioen ten belope van 6 % van het loon [...] het gemiddeld noodzakelijke niveau van een aanvullend pensioen [is] dat, toegevoegd aan het wettelijk pensioen van een werknemer, toelaat een pensioenvoordeel te verkrijgen dat overeenstemt met het wettelijk ambtenarenpensioen » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 23), althans in het geval van een aanvullend pensioen opgebouwd gedurende de volledige loopbaan.

Bovendien was de bij de wet van 30 maart 2018 doorgevoerde pensioenhervorming aangekondigd sinds het regeerakkoord van 10 oktober 2014. Zij werd onderhandeld binnen het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten (het « Comité A »), zoals blijkt uit het

protocol nr. 210/1 van 30 juni 2017, en kreeg concreet gestalte in het wetsontwerp dat op 19 oktober 2017 werd ingediend, waardoor de openbare werkgevers redelijkerwijs de mogelijkheid hadden om de nodige maatregelen te nemen voor het instellen van een aanvullende pensioentoezegging, ook al heeft zulks maar een noemenswaardige gunstige invloed voor personeelsleden die nog een relatief lange beroepsloopbaan voor de boeg hebben.

B.22.4.3. Aldus heeft de bestreden maatregel, hoewel de concordantie tussen de invoering van een aanvullend pensioen en die van de «gemengde pensioenregeling» in de overheidssector bij artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 niet verzekerd is, geen gevolgen die dermate ernstig zijn dat hij kennelijk onevenredig zou zijn.

B.22.5. Het in B.17 beoogde verschil in behandeling is niet zonder redelijke verantwoording.

De aangevoerde schending van de beginselen van niet-retroactiviteit, rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen

B.23.1. Een regel moet als retroactief worden gekwalificeerd wanneer hij van toepassing is op feiten, handelingen en toestanden die definitief waren voltrokken op het ogenblik dat hij in werking is getreden.

B.23.2. Artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 is krachtens artikel 10 van dezelfde wet op 1 mei 2018 in werking getreden. Die bepaling beoogt dus de hypothese van statutaire personeelsleden die vanaf 1 mei 2018 op pensioen worden gesteld. Die bepaling, die erin voorziet dat de diensten die de na 30 november 2017 vastbenoemde statutaire personeelsleden vóór hun benoeming bij een openbare werkgever hebben vericht niet meer in aanmerking worden genomen voor een pensioenregeling van de overheidssector, is dus niet retroactief.

Het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst houdt in dat de regels van het personeelsstatuut, met inbegrip van de pensioenregels, kunnen worden gewijzigd wanneer een beleidswijziging zich opdringt in het algemeen belang. De situatie van de na 30 november 2017 vastbenoemde personeelsleden op 1 mei 2018 was niet definitief voltooid wat hun pensioenrechten betreft. Dat was uitsluitend het geval voor de personeelsleden die reeds de

wettelijke pensioenleeftijd hadden bereikt op het ogenblik van de inwerkingtreding van artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018.

B.24. Er dient nog te worden nagegaan of de wijziging van de regels voor de berekening van het pensioenbedrag van de personeelsleden die na 30 november 2017 en vóór de inwerkingtreding van artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 vast zijn benoemd, redelijk verantwoord is ten opzichte van de legitieme verwachtingen van die personeelsleden met betrekking tot het feit een overheidspensioen te genieten voor hun volledige loopbaan, met inbegrip van de diensten die zij als contractueel personeelslid hebben verricht, en, bijgevolg, ten opzichte van het vertrouwensbeginsel.

B.25.1. Elke wetswijziging of het uitvaardigen van een volledig nieuwe regeling zou onmogelijk worden, mocht worden aangenomen dat een nieuwe bepaling in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere wetgeving wijzigt.

Het staat in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.

Dit beginsel is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel, dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.25.2. Rekening houdend met hetgeen in B.23.2 is vermeld en bijgevolg met het feit dat een overheids personeelslid zich eraan moet verwachten dat de regels betreffende de toekenning en de berekening van zijn wettelijk pensioen tijdens zijn loopbaan kunnen worden gewijzigd, heeft de wetgever niet op buitensporige wijze afbreuk gedaan aan de legitieme verwachtingen van de tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018 benoemde personeelsleden met betrekking tot het verkrijgen van een overheids pensioen voor hun volledige loopbaan, ook voor de diensten die zij als contractueel personeelslid hebben verricht.

Dat is des te meer het geval omdat het voornemen van de regering om een einde te maken aan de administratieve praktijk die erin bestaat de periodes van werk die vóór een vaste benoeming bij een openbare werkgever zijn verricht in aanmerking te nemen voor de berekening en de toekenning van een overheidspensioen, vóór 30 november 2017 bekend was. Het regeerakkoord van 9 oktober 2014 en de besprekingen met de vakbonden binnen het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, zoals blijkt uit het protocol nr. 210/1 van 30 juni 2017, kondigden de betrokken pensioenhervorming aan.

De wetgever diende dus niet te voorzien in een overgangsregeling, zonder daarom de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het vertrouwensbeginsel te schenden.

Het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personeelsleden die vast benoemd zijn tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018 en, anderzijds, de personeelsleden die vast benoemd zijn vóór 30 november 2017

B.26. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 bekritisieren in het bijzonder het verschil in behandeling tussen de personeelsleden die vast benoemd zijn na 30 november 2017 maar vóór de inwerkingtreding van de artikelen 3, § 2, en 6 van de wet van 30 maart 2018, zijnde 1 mei 2018, enerzijds, en de personeelsleden die vast benoemd zijn vóór 30 november 2017, anderzijds. Terwijl voor de personeelsleden van de eerste categorie van personen de « gemengde pensioenregeling » bedoeld in de artikelen 3, § 2, en 6, van de wet van 30 maart 2018 geldt, hoewel hun vaste benoeming plaatsvond vóór de inwerkingtreding van die wet, blijven de personeelsleden van de tweede categorie van personen een volledig overheidspensioen genieten.

B.27.1. In het voorontwerp van wet dat de wet van 30 maart 2018 is geworden, werd de datum van inwerkingtreding van titel 2 (« Maatregel met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als niet-vastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector »), die de destijds ontworpen artikelen 3 en 6 van de wet van 30 maart 2018 bevat, vastgesteld op 1 december 2017 bij artikel 10 van het voorontwerp. De « spildatum » vanaf welke voor iedere vastbenoemde ambtenaar de nieuwe « gemengde pensioenregeling »

van toepassing is, werd vastgesteld op 30 november 2017 bij de artikelen 3, § 2, en 6 van het voorontwerp van wet.

Oorspronkelijk vielen die « spildatum » en de datum van inwerkingtreding van de artikelen 3, § 2, en 6 van het voorontwerp van wet dus samen.

De minister van Pensioenen preciseerde in het verslag dat men inderdaad had bepaald dat « de hervorming [...] niet van toepassing [is] op de ambtenaren waarvan de benoeming heeft plaatsgevonden vóór de datum van inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen, op 1 december 2017 » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/003, p. 5).

Zoals overigens blijkt uit de memorie van toelichting :

« Om [...] geen afbreuk te doen aan de legitieme verwachtingen van de burgers, zal het niet in aanmerking nemen van de contractuele diensten in het pensioenstelsel van de ambtenaren en hun behoud in het pensioenstelsel van de werknemers enkel van toepassing zijn op de benoemingen die gebeurden na 30 november 2017 » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 12).

B.27.2. Bij het in de commissie aangenomen amendement nr. 15 werd alleen de datum van inwerkingtreding van titel 2 van de wet van 30 maart 2018 uitgesteld tot 1 mei 2018, ingevolge de door de Franse Gemeenschapscommissie ingestelde belangenconflictprocedure.

Op de vraag van een commissielid waarom de « spildatum » van 30 november 2017 werd gehandhaafd terwijl die van de inwerkingtreding van de wet was uitgesteld, antwoordde de minister van Pensioenen :

« Die datum [wordt] niet gewijzigd [...] om geen toevloed aan benoemingen te veroorzaken. Bovendien werd die datum overeengekomen in het kader van het sociaal overleg met de betrokken vakbonden » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/010, p. 5).

In het protocol nr. 210/1 van het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten van 30 juni 2017, waarnaar de minister impliciet verwees, verbond de federale Regering zich ertoe « de datum van 9 oktober 2014 zoals bedoeld in de artikelen 3, § 2, en 6 van het voorontwerp van wet uit te stellen naar 1 december 2017 ». Eén vakorganisatie verklaarde zich

akkoord, een andere stemde in middels opmerkingen, en nog een andere weigerde akkoord te gaan met het voorontwerp van wet.

B.28.1. Het verschil in behandeling tussen de personeelsleden die vast zijn benoemd tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018, op wie de bij artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 ingevoerde « gemengde pensioenregeling » van toepassing is, en de personeelsleden die vast zijn benoemd vóór 30 november 2017, die een volledig overheidspensioen blijven genieten, vindt zijn oorsprong in de weigering van de wetgever om de « spildatum » van 30 november 2017 te verschuiven naar de nieuwe datum van inwerkingtreding van de artikelen 3 en 6, zijnde 1 mei 2018.

Zoals blijkt uit B.27.1 en B.27.2, werd die weigering om de « spildatum » en de datum van inwerkingtreding van artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 te laten samenvallen verantwoord door de dubbele bekommernis om een toevloed van benoemingen te vermijden, waartoe bepaalde openbare werkgevers hadden kunnen overgaan om te verhinderen dat de « gemengde pensioenregeling » zou worden toegepast op de *in extremis* benoemde personeelsleden, en om niet opnieuw een datum ter discussie te stellen die aanvankelijk was overeengekomen in het kader van een sociaal overleg. Die doelstellingen heeft de wetgever in de plaats gesteld van het oorspronkelijk vermelde doel, namelijk vermijden dat afbreuk wordt gedaan aan de legitieme verwachtingen van de betrokken personeelsleden.

B.28.2. Zoals de Ministerraad opmerkt, kan overigens het verschil in behandeling dat door de verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 wordt aangeklaagd niet worden onderzocht zonder de algemene doelstellingen van de hervorming die werd doorgevoerd bij artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 - zoals is uiteengezet in B.20.1 tot B.20.5 -, waaronder het doel dat erin bestaat de duurzaamheid van de pensioenregeling van de overheidssector te waarborgen, in aanmerking te nemen.

B.29. Ook al berust het doel dat erin bestaat een toevloed van benoemingen vóór de wijziging van de pensioenwetgeving te vermijden op de hypothese dat openbare werkgevers daadwerkelijk *in extremis* zouden overgaan tot zulke benoemingen, toch was die hypothese voldoende realistisch opdat de wetgever ze als uitgangspunt heeft genomen voor zijn beslissing om de « spildatum » van 30 november 2017 niet te verschuiven naar de nieuwe datum van inwerkingtreding van artikel 3, § 2, van de wet. Het doel dat erin bestaat een toevloed van

benoemingen te vermijden kan dus worden beschouwd als zijnde bereikt door artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018, dat de « spildatum » van 30 november 2017 handhaaft.

Zoals vervolgens blijkt uit het protocol nr. 210/1 van het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten van 30 juni 2017, vond daadwerkelijk een sociaal overleg plaats over de datum van 30 november 2017 zodat de wetgever, door die datum onveranderd te laten, het akkoord dat was bereikt met twee vakorganisaties niet heeft verbroken, los van de vraag of de vakorganisaties al dan niet zouden hebben ingestemd met een uitstel van die datum tot 1 mei 2018.

Ten slotte, zoals is vermeld in B.21.1 tot B.21.4, zijn de algemene doelstellingen die de wetgever nastreefde bij de invoering van de « gemengde pensioenregeling » voor de personeelsleden die vast zijn benoemd na 30 november 2017 bereikt, zodat het specifieke verschil in behandeling dat door de verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 wordt aangeklaagd, dat slechts een specifieke toepassing van die regeling is voor een welbepaalde categorie van personeelsleden, ze eveneens bereikt.

B.30.1. De dubbele bekommernis van de wetgever, namelijk vermijden dat openbare werkgevers overgaan tot niet-tijdige benoemingen tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018 en dat een datum wordt gewijzigd die aanvankelijk het voorwerp is geweest van een sociaal overleg, biedt een redelijke verantwoording voor het feit dat de wetgever de « spildatum » van 30 november 2017 niet in overeenstemming heeft gebracht met de nieuwe datum van inwerkingtreding.

B.30.2. Zoals blijkt uit B.23.2 tot B.25.2, worden de personeelsleden die vast zijn benoemd tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018 dus niet onderworpen aan de toepassing van een retroactieve regel, en heeft artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 evenmin op buitensporige wijze afbreuk gedaan aan hun legitieme verwachtingen, zodat het vertrouwensbeginsel niet is geschonden.

B.30.3. Ook al kan een aanvullend pensioen de vermindering van het bedrag van het overheidspensioen die de invoering van de « gemengde pensioenregeling » met zich meebrengt voor de contractuele personeelsleden die na 30 november 2017 zijn benoemd slechts gedeeltelijk compenseren, toch blijft de bekritiseerde maatregel redelijk verantwoord. Dat is

eveneens het geval voor de personeelsleden die benoemd zijn tussen 30 november 2017 en 1 mei 2018.

Voor het overige is het verschil in behandeling dat door de verzoekende partijen in de zaak nr. 7028 wordt bekritiseerd verantwoord om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in B.22.2 tot B.22.5.

B.31. De middelen zijn niet gegrond.

3. Wat betreft de middelen die zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet (het recht op sociale zekerheid)

B.32. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7003, 7021, 7024, 7025 en 7028 en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, tussenkomende partij, leiden een middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet in zoverre de contractuele diensten die bij een openbare werkgever verricht zijn door een personeelslid dat na 30 november 2017 vast benoemd is, niet meer in aanmerking worden genomen voor een pensioenregeling van de overheidssector. Dat zou volgens hen een aanzienlijke en onverantwoorde achteruitgang in de bescherming van het recht op sociale zekerheid teweegbrengen.

B.33. Uit de verzoekschriften die zijn ingediend in de zaken nrs. 7003, 7021, 7024, 7025 en 7028 blijkt dat de aangevoerde middelen uitsluitend gericht zijn tegen artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepaling.

B.34.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening ervan bepalen. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

Artikel 23 van de Grondwet bevat, wat het recht op sociale zekerheid betreft, 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 dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.34.2. In de toelichting bij het voorstel tot herziening van de Grondwet dat heeft geleid tot de invoeging, in titel II ervan, van artikel 23 (destijds artikel 24*bis*) wordt over het recht op sociale zekerheid uiteengezet :

« Het opnemen van dit grondrecht in onze fundamentele akte is de bekroning van honderd jaar sociale strijd en ligt in de lijn van het sturen naar welzijn en vooruitgang.

[...]

Volgens de voorgestelde tekst heeft een ieder die een beroepsactiviteit uitoefent recht op sociale zekerheid. [...] Het is belangrijk te benadrukken dat de uitoefening van dergelijk recht echter gekoppeld blijft aan de bijdrageplicht en dat het de overheid is die, samen met de betrokken erkende sociale gesprekspartners, de modaliteiten van de uitoefening van dergelijk recht bepaalt » (*Parl. St.*, Senaat, BZ 1991-1992, nr. 100-2/3°, p. 18).

B.35. Bij zijn arrest nr. 129/2016 van 13 oktober 2016, heeft het Hof geoordeeld dat de nadere regels voor de belasting van een rustpensioen niet vallen onder het recht op een pensioen noch, bijgevolg, onder het recht op sociale zekerheid bedoeld in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

Dat geldt evenwel niet voor de nadere regels inzake berekening, noch voor de voorwaarden voor de toekenning van een rustpensioen, die betrekking hebben op de essentie zelf van dat recht. De *standstill*-verplichting is dus van toepassing op artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018, dat de nadere regels wijzigt voor het in aanmerking nemen van bepaalde diensten verricht bij een openbare werkgever voor de berekening van een pensioen van de overheidssector.

B.36. Artikel 3, § 2, van de wet van 30 maart 2018 brengt een aanzienlijke achteruitgang teweeg van het beschermingsniveau inzake het recht op sociale zekerheid, ten opzichte van de vroegere wettelijke regeling, hoewel die laatste, voor de andere personeelsleden dan die welke worden beoogd door artikel 160 van de Nieuwe Gemeentewet, een constante administratieve

praktijk is van de Federale Pensioendienst, die werd bekrachtigd door het Rekenhof. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, betekent de ontstentenis van een formele wet die op die personeelsleden van toepassing is niet dat er geen achteruitgang van het beschermingsniveau kan zijn. De administratieve praktijk waarnaar wordt verwezen was voldoende standvastig en uitgewerkt om legitieme verwachtingen te hebben gecreëerd bij de personeelsleden die vóór hun vaste benoeming voor een openbare werkgever hebben gewerkt.

B.37. Er zijn evenwel redenen van algemeen belang, vermeld in de parlementaire voorbereiding, die de aanzienlijke achteruitgang rechtvaardigen.

Zoals is vermeld in B.20.1 tot B.20.5, is het niet in aanmerking nemen, voor een pensioenregeling van de overheidssector, van de diensten die een personeelslid bij een openbare werkgever heeft verricht vóór zijn vaste benoeming, een maatregel die ertoe strekt een einde te maken aan een verschil in behandeling tussen de contractuele personeelsleden inzake pensioen, naargelang zij hun loopbaan al dan niet na een vaste benoeming beëindigen. Het gaat eveneens om een maatregel die de wetgever heeft genomen om de betaalbaarheid van de pensioenregelingen te waarborgen, onder meer door een einde te maken aan niet-tijdige benoemingen door openbare werkgevers die deel uitmaken van een pensioenpool die op solidariteit berust.

B.38. De middelen zijn niet gegrond.

4. Wat betreft de middelen die zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 23 en 143, § 1, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 12 van het herziene Europees Sociaal Handvest en met de artikelen 2, lid 1, en 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

B.39. De verzoekende partij in de zaak nr. 7003 leidt een middel af uit de schending van de artikelen 23 en 143, § 1, van de Grondwet, in zoverre de federale overheid de federale loyauteit heeft miskend tijdens de belangenconflictprocedure en de uitoefening van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om het geldelijk statuut van hun personeel vast te stellen moeilijker, of zelfs onmogelijk heeft gemaakt.

Het College van de Franse Gemeenschapscommissie leidt een middel af uit de schending van de artikelen 23 en 143, § 1, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 12 van het herziene Europees Sociaal Handvest en met de artikelen 2, lid 1, en 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, in zoverre de wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de zorg heeft toevertrouwd om een aanvullend pensioen in te voeren voor hun contractuele personeelsleden, op straffe van een aanzienlijke vermindering van de sociale rechten van die personeelsleden, zonder zich ervan te hebben vergewist of de gemeenschappen en de gewesten wel in staat zijn om zulk een aanvullende pensioentoezegging te doen, meer bepaald uit een budgettair oogpunt.

B.40. Artikel 143, § 1, van de Grondwet bepaalt :

« Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyauteit in acht ».

De inachtneming van de federale loyauteit veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deelentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyauteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden : zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden.

Het beginsel van de federale loyauteit verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

B.41. De loutere omstandigheid dat een belangenconflictprocedure zoals bedoeld in artikel 32, § 1bis, van de gewone wet van 9 augustus 1980 « tot hervorming der instellingen » het niet mogelijk heeft gemaakt een consensus te bereiken tussen de in die procedure betrokken wetgevende vergaderingen, leidt op zich niet tot een schending van het beginsel van de federale loyauteit.

B.42. In zoverre het door het College van de Franse Gemeenschapscommissie uiteengezette middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 143, § 1, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 12 van het herziene Europees Sociaal Handvest en met de artikelen 2 en 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, kan het niet tot een andere conclusie leiden.

B.43. De middelen zijn niet gegrond.

5. Wat betreft het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet (het recht op collectief onderhandelen)

B.44. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7021, 7024 en 7025 leiden een vijfde middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in zoverre de wet van 30 maart 2018 het de openbare werkgevers mogelijk maakt om aanvullende pensioentoezeggingen in te voeren na onderhandelingen binnen verschillende onderhandelingscomités die een rol spelen bij het vaststellen van het administratief statuut van hun personeel, terwijl de in het middel beoogde bepalingen het recht op gecentraliseerd collectief onderhandelen op het breedste niveau, waarborgen.

B.45. Zoals de Ministerraad opmerkt, is het middel alleen tegen artikel 19 van de wet van 30 maart 2018 gericht, in zoverre het de organen voor collectieve onderhandeling bepaalt die moeten worden geraadpleegd wanneer een openbare werkgever beslist om een aanvullende pensioenregeling in te voeren.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot artikel 19 van de wet van 30 maart 2018.

B.46. Bij artikel 19 van de wet van 30 maart 2018 wordt een artikel 48/2, § 1, in de wet van 28 april 2003 ingevoegd.

Artikel 48/2, § 1, 4°, van de wet van 28 april 2003 bepaalt, voor de verschillende openbare werkgevers, de organen waarbinnen de verplichte consultatie- en informatieprocedures zoals bepaald in artikel 39 van de wet van 28 april 2003 en, in voorkomend geval, de onderhandelingen die vereist zijn krachtens artikel 7 van dezelfde wet, moeten worden gevoerd (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, p. 28). Zodoende duidt artikel 48/2, § 1, 4°, de organen aan die overeenstemmen met de term « ondernemingsraad » die in de wet van 28 april 2003 wordt gebruikt met betrekking tot de openbare werkgevers die een aanvullende pensioentoezegging invoeren.

B.47. De verzoekende partijen voeren aan dat artikel 19 van de wet van 30 maart 2018 afwijkt van het « beginsel van eenheid van onderhandeling » inzake pensioenen, dat wordt bekrachtigd bij de artikelen *9bis* en *9ter* van de wet van 19 december 1974 « tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel » (hierna : de wet van 19 december 1974).

B.48. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, vragen de verzoekende partijen het Hof niet om zich uit te spreken over een schending van de artikelen *9bis* en *9ter* van de wet van 19 december 1974 door het bestreden artikel 19 van de wet van 30 maart 2018. Hun middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in zoverre de wet van 30 maart 2018 een uitzondering invoert op het « beginsel van eenheid van onderhandeling » dat de voormelde artikelen *9bis* en *9ter* zouden bekrachtigen, hetgeen volgens de verzoekende partijen een discriminatie teweegbrengt die niet bestaanbaar is met de in het middel beoogde grondwetsbepalingen.

Het Hof is bevoegd om van een dergelijk middel kennis te nemen.

B.49.1. Artikel *9bis* van de wet van 19 december 1974 bepaalt :

« § 1. Voor de toepassing van dit hoofdstuk worden de minimale rechten bepaald in de volgende materies :

1° [...]

c) het recht op pensioen en de nadere regelen ter berekening van het pensioen, met inbegrip van de principes die, met het oog op de perequatie van de pensioenen, moeten toegepast worden voor de vaststelling van de weddenschalen verbonden aan afgeschafte graden, in het bijzonder wat betreft de afschaffing van graden in het raam van sectorale herstructureringen of reorganisaties, met uitsluiting van de eigen pensioenregelingen die bestaan voor de statutaire personeelsleden van de publiekrechtelijke rechtspersonen die onder de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie ressorteren;

[...]

2° [...]

f) het recht op pensioen en de nadere regelen ter berekening van het pensioen in de eigen pensioenregelingen, die bestaan voor de statutaire personeelsleden van de publiekrechtelijke rechtspersonen die onder de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschaps- commissie en de Franse Gemeenschapscommissie ressorteren, met inbegrip van de principes die, met het oog op de perequatie van de pensioenen, moeten toegepast worden voor de vaststelling van de weddenschalen verbonden aan afgeschafte graden.

[...]

§ 3. Wat de materies bedoeld in § 1, 1°, betreft, zijn alle bepalingen van de wetgeving minimale rechten.

§ 4. Wat de materie bedoeld in § 1, 2°, f), betreft, zijn alle bepalingen van de wetgeving minimale rechten.

[...] ».

Artikel 9ter van de wet van 19 december 1974 bepaalt :

« De voorstellen die betrekking hebben op minimale rechten bedoeld in artikel 9bis, § 1, 1° en 2°, f), worden uitsluitend voorgelegd aan het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten.

[...] ».

Krachtens die bepalingen moeten de voorstellen die betrekking hebben op de « minimale rechten » zoals het recht op pensioen en de nadere regels voor de berekening van het pensioen het voorwerp uitmaken van een overleg in het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, dat wil zeggen in het « Comité A ».

B.49.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het systeem van collectieve betrekkingen van de publieke sector hoofdzakelijk maar niet uitsluitend gebaseerd is op het systeem dat werd ingevoerd bij de wet van 19 december 1974 :

« De publieke sector kent [...] een ander systeem van collectieve betrekkingen. Dit is gebaseerd op de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluit van 28 september 1984.

Geïnspireerd op dit andere systeem van collectieve betrekkingen heeft de WAP verduidelijkt in artikel 3, § 2 hoe een aantal termen gelezen moeten worden voor de pensioentoezeggingen van publiekrechtelijke rechtspersonen.

Hoewel dit andere systeem van collectieve betrekkingen het hoofdsysteem is binnen de publieke sector, is dit systeem niet toepasbaar op een aantal openbare entiteiten of publiekrechtelijke rechtspersonen die een eigen stelsel hebben van collectieve betrekkingen zoals de autonome overheidsbedrijven zoals bedoeld in artikel 1, § 4 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, zoals bijvoorbeeld Proximus.

Andere openbare entiteiten of publiekrechtelijke rechtspersonen hebben zich geïnspireerd op het systeem van collectieve betrekkingen toepasbaar op autonome overheidsbedrijven zoals bijvoorbeeld de wet houdende oprichting van het Paleis voor Schone Kunsten in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht met sociale doeleinden.

Tenslotte hebben een aantal openbare entiteiten of publiekrechtelijke rechtspersonen een eigen stelsel dat geïnspireerd is op datgene dat is ingesteld door de voormelde wet van 19 december 1974 zoals de diensten van de geïntegreerde politie.

Dit hoofdstuk brengt de nodige aanpassingen aan om rekening te houden met de verschillende systemen van collectieve betrekkingen » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 25-26).

B.49.3. In zoverre het verschillende organen aanwijst als plaatsen voor sociaal overleg voor de diverse openbare werkgevers die een aanvullende pensioentoezegging kunnen doen, wijkt artikel 19 van de wet van 30 maart 2018 af van de algemene regeling van de collectieve betrekkingen in de publieke sector, zoals ingevoerd bij de artikelen *9bis* en *9ter* van de wet van 19 december 1974.

De parlementaire voorbereiding vermeldt :

« Zo geeft artikel 19 aan wat moet worden verstaan onder ondernemingsraad, collectieve arbeidsovereenkomst en voorafgaand advies.

Wat men moet verstaan onder ondernemingsraad hangt af van het betrokken contractuele personeel, opgesplitst in 9 verdelingen.

Die personeelsverdelingen zijn geïnspireerd op de 15 perequatiekorven hernomen in artikel 12, § 3 van de wet van 9 juli 1969 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen van het personeel van de openbare sector. Sommige perequatiekorven werden niet hernomen. Anderen werden gefusioneerd. En nog anderen werden opnieuw gesplitst.

Voor het contractuele personeelslid dat deel uitmaakt van een verdeling, is er enkel één plaats voor consultatie, informatie en zelfs overleg met betrekking tot de publieke pensioentoezegging. Dit laat toe, per verdeling, een zekere coherentie te garanderen op het niveau van de ontwikkeling van de aanvullende pensioenen.

Dit betekent dat in sommige gevallen, de plaats voor consultatie, informatie en zelfs overleg niet overeenkomt met deze die kan worden afgeleid van het systeem van collectieve betrekkingen dat normaal gezien van toepassing is (krachtens de wet van 19 december 1974 of andere, buiten de wet van 5 december 1968). Dit wetsontwerp wijkt hiervan af als *lex specialis* » (*ibid.*, pp. 28-29).

B.50. De loutere omstandigheid dat de wetgever is afgeweken van de algemene regeling van de collectieve betrekkingen door te voorzien in een overlegplaats per divisie van het contractueel personeel en niet in één enkele plaats binnen het Comité A, brengt op zich geen discriminatie teweeg. Dat is des te meer het geval nu uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat er in het verleden reeds specifieke regelingen van collectieve betrekkingen bestonden, parallel met de algemene regeling van de collectieve betrekkingen in de publieke sector. Elke wetswijziging zou immers onmogelijk worden, indien zou worden aangenomen dat een nieuwe bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere regeling wijzigt.

Voor het overige tonen de verzoekende partijen niet aan in welk opzicht de afwijking die is ingevoerd bij het bestreden artikel 19 van de wet van 30 maart 2018, dat een vorm van informatie, consultatie en collectief overleg organiseert die evenwel niet gecentraliseerd is op een zo breed mogelijk niveau, concreet een schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet met zich meebrengt.

B.51. Het middel is niet gegrond.

6. Wat betreft het middel dat is afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens

B.52. De verzoekende partij in de zaak nr. 7003 leidt een vierde middel af uit de schending van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de artikelen 2, 3, 5 en 10 van de wet van 30 maart 2018 voor duizenden personeelsleden van de overheid tot een aanzienlijke vermindering van het pensioenbedrag leiden.

B.53. De bekritiseerde vermindering van het wettelijke pensioenbedrag volgt alleen uit de artikelen 3, § 2, en 6 van de wet van 30 maart 2018, die het beginsel van het niet in aanmerking nemen voor een pensioenregeling van de overheidssector, van contractuele diensten, invoeren.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepalingen.

B.54.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.54.2. Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn

opgenomen in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepaling, rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.54.3. Bij het arrest *Damjanac t. Kroatië* van 24 oktober 2013 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld :

« 85. Het Hof herhaalt dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol [bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens] geen recht op het verwerven van eigendom invoert. Het beperkt geenszins de vrijheid van de Verdragsluitende Staten om te beslissen of zij een stelsel van sociale zekerheid of pensioen al dan niet invoeren, of om het soort of het bedrag van de voordelen of de pensioenen te kiezen die geacht worden in een dergelijke regeling te worden toegekend. Wanneer een Verdragsluitende Staat wetgeving invoert waarbij wordt voorzien in de automatische betaling van een sociale uitkering of pensioen - al dan niet gekoppeld aan de voorwaarde van de voorafgaande betaling van bijdragen - moet die wetgeving echter zo worden gezien dat ze een vermogensbelang doet ontstaan dat valt onder het toepassingsgebied van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol voor de personen die voldoen aan de vereisten ervan. Wanneer het bedrag van een uitkering of van een pensioen wordt verminderd of afgeschaft, kan dit aldus een aantasting van eigendom inhouden die in het licht van een algemeen belang moet worden verantwoord (zie *Stec e.a. t. Verenigd Koninkrijk* (besl.) [GK], nrs. 65731/01 en 65900/01, § 54, EHRM 2005-X; *Kjartan Ásmundsson t. IJsland*, nr. 60669/00, § 39, EHRM 2004-IX; en *Valkov e.a. t. Bulgarije*, nrs. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 en 2041/05, § 84, 25 oktober 2011).

86. Wanneer de betrokkene evenwel niet voldoet of niet langer voldoet aan de door het intern recht vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van enige vorm van uitkering of pensioen, is er geen aantasting van de rechten die voortvloeien uit artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol (zie *Rasmussen t. Polen*, nr. 38886/05, § 76, 28 april 2009; en *Richardson t. Verenigd Koninkrijk* (besl.), nr. 26252/08, §§ 17-18, 10 april 2012). Ten slotte merkt het Hof op dat het feit dat de toetreding tot een openbaar systeem van sociale zekerheid de wijziging van dat systeem niet noodzakelijkerwijs onmogelijk maakt, ongeacht of het gaat om voorwaarden inzake de toekenning van de uitkering of van het pensioen of het bedrag ervan (zie, *mutatis mutandis*, *Carson e.a.* [GK], hiervoor aangehaald, §§ 85-89) » (EHRM, 24 oktober 2013, *Damjanac t. Kroatië*, §§ 85-86; in dezelfde zin : EHRM, 24 april 2014, *Marija Božić t. Kroatië*).

Bij het arrest *Bélané Nagy t. Hongarije* van 13 december 2016 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld :

« 76. In elke zaak betreffende artikel 1 van het Eerste Protocol moet in normale omstandigheden worden onderzocht of de verzoeker, door de omstandigheden van de zaak, in hun geheel beschouwd, een bij die bepaling beschermd wezenlijk belang heeft verkregen (*Iatridis*, voormeld, § 54, *Beyeler*, voormeld, § 100, en *Parrillo*, voormeld, § 211). Wanneer de verzoeker een andere dan een bestaande eigendom eist, werd de onderliggende idee van de vereiste dat zulk een belang bestaat, door het Hof ook op verschillende manieren geformuleerd in zijn rechtspraak. Zo onderzocht het Hof bijvoorbeeld, in een aantal zaken, respectievelijk of

de verzoekers houder waren van een ‘ schuldvordering die voldoende is aangetoond om opeisbaar te zijn ’ (*Gratzinger en Gratzingerova*, voormelde beslissing, § 74), of zij zich konden beroepen op een ‘ [afdwingbaar] recht op een sociale uitkering [dat wordt toegekend door] de interne wetgeving ’ (*Stec en anderen t. Verenigd Koninkrijk* (besl.) [GK], nrs. 65731/01 en 65900/01, § 51, EHRM 2005-X), dan wel of zij voldeden aan de ‘ door de interne wetgeving vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van specifieke soorten uitkeringen ’ (*Richardson t. Verenigd Koninkrijk* (besl.), nr. 26252/08, § 17, 10 april 2012).

77. In het arrest *Kopecký* (voormeld), heeft de Grote kamer de rechtspraak van het Hof over het begrip ‘ legitieme verwachting ’ samengevat. Zij heeft besloten, aan het einde van haar analyse van verschillende groepen van zaken die op dat begrip betrekking hadden, dat haar rechtspraak het bestaan van een ‘ reële betwisting ’ of van een ‘ verdedigbare eis ’ niet beschouwde als een criterium op grond waarvan kan worden geoordeeld dat er sprake is van een ‘ legitieme verwachting ’ die beschermd is bij artikel 1 van het Protocol nr. 1. Zij oordeelde dat, ‘ wanneer het betrokken vermogensbelang de aard van een schuldvordering [had], het slechts als een "vermogenswaarde" [kon] worden beschouwd wanneer het een voldoende grondslag [had] in het interne recht, bijvoorbeeld wanneer het [was] bekrachtigd door een gevestigde rechtspraak van de rechtbanken ’ (*Kopecký*, voormeld, § 52).

[...]

79. Niettegenstaande de verscheidenheid van formuleringen die in de rechtspraak worden gebruikt om de vereiste te beschrijven volgens welke er voor een vermogensbelang een internrechtelijke grondslag moet zijn, kan hun algemene betekenis als volgt worden samengevat : om een eigendom te kunnen laten erkennen die wordt gevormd door een legitieme verwachting, moet de verzoeker een afdwingbaar recht genieten dat, krachtens het beginsel vermeld in paragraaf 52 van het arrest *Kopecký* (vermeld in paragraaf 77 hierboven), daadwerkelijk een wezenlijk vermogensbelang moet vormen dat voldoende is aangetoond in het licht van het nationale recht » (EHRM, grote kamer, 13 december 2016, *Bélané Nagy t. Hongarije*, §§ 76-79).

B.55. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet derhalve een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.56. Zonder dat het nodig is vast te stellen of de bestreden bepalingen een inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom inhouden, brengen zij een billijk evenwicht tot stand tussen de door de wet van 30 maart 2018 nagestreefde vereisten van het algemeen belang en de bescherming van het recht van de betrokken personeelsleden op het ongestoord genot van hun eigendom.

B.57. Het middel is niet gegrond.

7. Wat betreft het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 12 en 28 van de wet van 30 maart 2018

B.58. De verzoekende partij in de zaak nr. 7029 leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, door de artikelen 12 en 28 van de wet van 30 maart 2018.

In een eerste onderdeel bekritiseert zij het feit dat artikel 12 van de wet van 30 maart 2018 het financiële mechanisme dat bestemd is om de provinciale en lokale besturen ertoe aan te zetten een aanvullende pensioenregeling in te voeren of verder uit te werken enkel voorbehoudt aan de gemeenten die zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds.

In een tweede onderdeel verwijt zij artikel 28 van de wet van 30 maart 2018 de toewijzing van een gedeelte van de loonmatigingsbijdrage voor te behouden aan het Gesolidariseerde pensioenfonds en, bijgevolg, enkel aan de gemeenten die erbij zijn aangesloten.

7.1. Het bestreden artikel 12 van de wet van 30 maart 2018 (eerste onderdeel van het middel)

B.59. Het bestreden artikel 12 van de wet van 30 maart 2018 wijzigt artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011.

Het doel van die wijziging is het mogelijk te maken dat 50 % van de jaarlijkse kostprijs die een openbare werkgever die is aangesloten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds heeft besteed aan de financiering van een aanvullend pensioen voor zijn contractueel personeel wordt afgetrokken van de « responsabiliseringsbijdrage » bedoeld in artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011, die die werkgever in voorkomend geval moet betalen.

B.60.1. Bij artikel 4 van de wet van 24 oktober 2011 wordt het « Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen » oorspronkelijk binnen de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, opgericht, dat een gesolidariseerde pensioenregeling is waarbij de leden van het vastbenoemde

personeel van de provinciale en plaatselijke besturen bedoeld in artikel 5 van dezelfde wet zijn aangesloten.

Artikel 5 van de wet van 24 oktober 2011 bepaalt :

« § 1. Onder voorbehoud van paragraaf 3 zijn vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet ambtshalve, van rechtswege en onherroepelijk aangesloten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen :

1) de provinciale en plaatselijke besturen die de dag vóór de inwerkingtreding van deze wet bij het gemeenschappelijk pensioenstelsel van de plaatselijke overheden zijn aangesloten;

2) de provinciale en plaatselijke besturen die de dag vóór de inwerkingtreding van deze wet bij het stelsel van de nieuwe bij de Rijksdienst aangesloten zijn;

3) de provinciale en plaatselijke besturen die de dag vóór de inwerkingtreding van deze wet voor hun actief vastbenoemd personeel over een eigen pensioenstelsel beschikken en het financieel en/of administratief beheer van de pensioenen aan een verzorgingsinstelling toevertrouwen;

4) de provinciale en plaatselijke besturen die de dag vóór de inwerkingtreding van deze wet voor hun actief vastbenoemd personeel over een eigen pensioenstelsel beschikken en zelf voor het beheer van de pensioenen instaan. Dit is tevens het geval wanneer het bestuur het administratief beheer van de pensioenen conventioneel aan de FPD heeft toevertrouwd;

5) de lokale politiezones bedoeld in titel II van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus;

6) de gewestelijke overheden voor de gewestelijke ontvangers die de dag vóór de inwerkingtreding van deze wet bij het in 1) bedoelde pensioenstelsel zijn aangesloten;

7) De provincies voor de verbindingsambtenaren en de brigadecommissarissen die de dag vóór de inwerkingtreding van deze wet bij het in 1) bedoelde pensioenstelsel zijn aangesloten.

§ 2. Elk provinciaal of plaatselijk bestuur of iedere lokale politiezone die zal worden opgericht vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet, zal, vanaf het ogenblik waarop deze de werkgever wordt van vastbenoemd personeel, ambtshalve, van rechtswege en onherroepelijk bij het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen worden aangesloten.

De hulpverleningszones bedoeld in artikel 14 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, en hun personeelsleden worden ambtshalve, van rechtswege en onherroepelijk aangesloten bij het gesolidariseerde pensioenfonds van de RSZPPO met ingang van 1 januari 2015.

De in het tweede lid bedoelde aansluiting van rechtswege betreft alle leden van het personeel bedoeld in artikel 48, § 1, 3^o en 4^o van de wet van 5 mei 2014 betreffende diverse

aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector, die een vaste of daarmee gelijkgestelde benoeming hebben of die stagiair zijn.

§ 3. Voor de in paragrafen 1, 3) of 4) bedoelde provinciale en plaatselijke besturen, wordt de ambtshalve aansluiting op 1 januari 2012 niet effectief indien het provinciaal of plaatselijk bestuur vóór 15 december 2011 zijn weigering per aangetekende brief aan de Minister van Pensioenen te kennen geeft.

§ 4. Indien de aansluiting geweigerd wordt, wordt het deel van de reserves van het betrokken plaatselijk bestuur hem ter beschikking gesteld op een lopende rekening op zijn naam. Op vraag van het plaatselijk bestuur, zal het deel van de reserves hem worden terugbetaald over een periode van vijf jaar. Intussen zal die door de RSZPPO gebruikt kunnen worden voor zijn thesaurie.

§ 5. Een provinciaal of plaatselijk bestuur dat heeft geweigerd zich ambtshalve aan te sluiten volgens de in paragraaf 3 voorziene modaliteiten, blijft nadien vrij om zijn aansluiting bij het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen alsnog aan te vragen. In dat geval zal de bijdragevoet gelijk zijn aan deze die in werking treedt op 1 januari van het jaar van de aansluiting, en zal deze worden aangewend voor de overname van de lopende pensioenen ».

B.60.2. Vóór de inwerkingtreding van de wet van 24 oktober 2011 vielen de provinciale en lokale besturen bedoeld in artikel 5 van die wet onder verschillende systemen, om de wettelijke pensioenen van hun vastbenoemde personeelsleden en hun rechthebbenden te financieren. De overgrote meerderheid van de provinciale en lokale besturen was aangesloten bij één van de twee gesolidariseerde pensioenstelsels binnen de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Die twee stelsels waren bekend onder de benamingen « pool 1 » en « pool 2 ». Enkele lokale besturen beschikten overigens over een eigen pensioenstelsel en namen hun pensioenlast individueel op zich. Sommigen van hen vertrouwden het beheer van hun pensioenen bij overeenkomst toe aan een verzorgingsinstelling. Die besturen werden samengebracht in « pool 3 ». Andere lokale besturen stonden zelf in voor het beheer van de pensioenen van hun benoemd personeel, zonder een beroep te doen op de dienstverlening van een verzorgingsinstelling (« pool 4 »). De pools 3 en 4 waren eigenlijk geen pools zoals de pools 1 en 2, omdat de betrokken lokale besturen individueel en apart hun eigen pensioenlasten droegen. Ten slotte waren alle lokale

politiezones en de federale politie, sinds 1 april 2001, verplicht aangesloten bij het « Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie », dat ook een gesolidariseerd pensioenstelsel was, bekend onder de benaming « pool 5 ».

B.60.3. De wet van 24 oktober 2011 heeft de pools 1 tot 5 gefuseerd door ze ambtshalve op te nemen in het bij artikel 4 van die wet opgerichte Gesolidariseerde pensioenfonds, teneinde de door de aangeslotenen gedragen pensioenlast solidair over hen te verdelen.

B.60.4. Artikel 6 van de wet van 24 oktober 2011 bepaalt :

« De in artikel 5 voorziene ambtshalve aansluiting betreft :

- alle vastbenoemde personeelsleden die in dienst zijn en die de dag vóór de inwerkingtreding van deze wet bij de in artikel 5, § 1, 1) tot 7) bedoelde pensioenstelsels zijn aangesloten, ongeacht de situatie of de administratieve toestand van het personeelslid op die datum;

- alle personeelsleden die zullen worden benoemd in een provinciaal of plaatselijk bestuur of een lokale politiezone aangesloten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet;

- alle personen die door aanwerving, overplaatsing of om het even welke andere reden vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet de hoedanigheid verkrijgen van vastbenoemd personeelslid van een provinciaal of plaatselijk bestuur of van een lokale politiezone aangesloten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen ».

B.60.5. Uit de artikelen 5 en 6 van de wet van 24 oktober 2011 volgt dat de lokale besturen die voorheen waren aangesloten bij pool 1 of 2, ambtshalve werden aangesloten bij het bij artikel 4 van de wet van 24 oktober 2011 opgerichte Gesolidariseerde pensioenfonds, zonder de mogelijkheid om zich daartegen te verzetten. De lokale besturen die de pensioenen van hun vastbenoemd personeel hetzij zelf, hetzij via een verzorgingsinstelling beheerden, werden daarentegen ambtshalve bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aangesloten, behalve wanneer zij gebruik hadden gemaakt van de mogelijkheid die hun bij artikel 5, § 3, van de wet van 24 oktober 2011 tot 15 december 2011 werd geboden om zich tegen die ambtshalve aansluiting te verzetten.

Krachtens artikel 5, § 5, van de wet van 24 oktober 2011, blijft een bestuur dat zich verzet heeft tegen een ambtshalve aansluiting bij het Gesolidariseerde pensioenfonds vrij om op een later tijdstip een aansluiting aan te vragen.

B.61.1. De artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011 leggen aan bepaalde provinciale en lokale besturen die lid zijn van het Gesolidariseerde pensioenfonds een responsabiliseringsbijdrage op die een aanvulling is op de werkgeversbijdragen inzake pensioenen. Die aanvulling is door het provinciale of lokale bestuur, door de lokale politiezone of door de hulpverleningszone verschuldigd wanneer de eigen pensioenbijdragevoet van die werkgever groter is dan de basispensioenbijdragevoet die is vastgesteld met toepassing van artikel 16 van de wet van 24 oktober 2011.

De eigen pensioenbijdragevoet is de verhouding tussen, enerzijds, de uitgaven inzake pensioenen die het Gesolidariseerde pensioenfonds gedurende het beschouwde jaar heeft gedragen voor de gewezen personeelsleden van de betrokken werkgever en hun rechthebbenden, en, anderzijds, de loonmassa die overeenstemt met het aan pensioenbijdragen onderworpen loon dat voor datzelfde jaar door die werkgever werd uitbetaald aan zijn vastbenoemd personeel dat bij het Fonds is aangesloten.

B.61.2. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 oktober 2011, « zijn [het] inderdaad slechts de geresponsabiliseerde werkgevers die in een rechtvaardiger mate moeten bijdragen tot de solidariteit vermits ze er momenteel niet voldoende aan deelnemen en zulks een deficit doet ontstaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 38). De geresponsabiliseerde werkgevers zijn die van wie de loonmassa van de aan het benoemde personeel uitbetaalde lonen te laag is ten opzichte van de last van de pensioenen verschuldigd aan hun voormalige benoemde personeelsleden en hun rechthebbenden.

B.61.3. De aanvulling van de werkgeversbijdrage inzake pensioenen, verschuldigd als individuele responsabilisering en berekend met toepassing van de voormelde bepalingen, heeft tot doel een specifiek fenomeen te compenseren dat het probleem van de financiering verergert, of althans het bijdragepercentage verhoogt : « In het bijzonder gaat het om de vermindering van het aantal vastbenoemde ambtenaren en daardoor om de daling van de pensioenbijdragen. In combinatie met de stijgende pensioenlasten en rekening houdend met de manier waarop het

bijdragepercentage vastgesteld wordt op basis van ‘ ontvangsten en uitgaven in evenwicht ’, leidt dit tot een constante stijging van het bijdragepercentage dat nodig is om de uitgaven te dekken » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 6).

Om dat fenomeen in te dijken heeft de wetgever een gedeeltelijke responsabilisering van bepaalde werkgevers willen organiseren :

« Een identieke ‘ responsabiliseringscoëfficiënt ’ wordt toegepast op alle geresponsabiliseerde besturen. Hij is van toepassing op de elementen die eigen zijn aan de individuele situatie bij elk van de betrokken besturen, met name op het verschil tussen de pensioenlast gedragen door de solidariteit voor het beschouwde bestuur en de pensioenbijdragen die dit bestuur betaalt aan het basispercentage in het kader van de solidariteit. [...]

[...]

De bijkomende pensioenbijdragen zijn enkel patronaal, zonder aandeel van het personeelslid. Enerzijds, vloeien zij voort uit de houding van de werkgever en zijn niet ten laste van de personeelsleden » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.62.1. Sinds de wijziging ervan bij artikel 12 van de wet van 30 maart 2018, dat op 1 januari 2020 in werking is getreden, bepaalt artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 :

« De pensioenbijdragen die een provinciaal of plaatselijk bestuur of een lokale politiezone verschuldigd is in toepassing van artikel 16, maken het voorwerp uit van een aanvulling van de werkgeversbijdrage inzake pensioenen wanneer de eigen pensioenbijdragevoet van deze werkgever groter is dan de basispensioenbijdragevoet vastgesteld in toepassing van artikel 16.

De eigen pensioenbijdragevoet bedoeld in het eerste lid, is de verhouding tussen enerzijds de uitgaven inzake pensioenen die het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen gedurende het beschouwde jaar heeft gedragen voor de gewezen personeelsleden van desbetreffende werkgever en hun rechthebbenden, en anderzijds de loonmassa die overeenstemt met het aan pensioenbijdragen onderworpen loon dat voor ditzelfde jaar door deze werkgever werd uitbetaald aan zijn vastbenoemd personeel dat bij het fonds is aangesloten.

De in het eerste lid bedoelde aanvullende werkgeversbijdragen, stemmen overeen met het bedrag dat wordt bekomen door de in toepassing van artikel 19 vastgestelde responsabiliseringscoëfficiënt toe te passen op het verschil tussen enerzijds de uitgaven inzake pensioenen bedoeld in het tweede lid, en anderzijds de persoonlijke en de werkgeversbijdragen inzake pensioenen die door de betrokken werkgever in toepassing van artikel 16 verschuldigd zijn voor het desbetreffende jaar waarvan 50 percent van de kost voor de werkgever wordt afgetrokken voor het beschouwde kalenderjaar van het pensioenstelsel zonder dat deze vermindering evenwel tot een negatief resultaat kan leiden. Met respect voor het financieel evenwicht van het Gesolidariseerd Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen,

mag de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad het percentage van de kost voor de werkgever dat in mindering gebracht mag worden, naar boven aanpassen zonder dat dit percentage lager dan 50 % mag zijn.

De bijdrage bedoeld in artikel 38, § 3^{ter} van de wet van 29 juni 1981 houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers en betaald voor het beschouwde kalenderjaar is inbegrepen in de kost voor de werkgever zoals bedoeld in het derde lid.

De aan de werkgevers toegekende verminderingen van de responsabiliseringsbijdrage voor de kost van het pensioenstelsel worden ten laste gelegd van de geresponsabiliseerde werkgevers die geen recht hebben op deze vermindering in verhouding tot het bedrag van de responsabiliseringsbijdrage die elk van deze laatste werkgevers verschuldigd zijn. Deze tenlastelegging mag evenwel niet tot gevolg hebben dat de laatstgenoemde werkgevers voor een kalenderjaar een hoger bedrag aan basispensioenpensioenbijdragen en responsabiliseringsbijdrage verschuldigd zijn dan de uitgaven inzake pensioenen die het gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen gedurende het beschouwde jaar heeft gedragen voor de gewezen personeelsleden van desbetreffende werkgever en hun rechthebbenden.

Met pensioenstelsel zoals bedoeld in het derde lid, wordt een pensioenstelsel bedoeld, ingevoerd door de werkgever krachtens de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid ten gunste van de niet-vastbenoemde personeelsleden dat voldoet aan de volgende kenmerken :

[...]

Onverminderd de bepalingen in het vierde lid mag de kost voor de werkgever die in aanmerking wordt genomen voor de vermindering bedoeld in het derde lid, niet overschrijden :

- indien het gaat om een pensioentoezegging van het type vaste bijdragen, de storting op de individuele rekening van een bijdrage op jaarbasis voor de opbouw van een rustpensioenprestatie die overeenstemt met 6 % van de verloning die in aanmerking genomen wordt voor de berekening van de sociale zekerheidsbijdragen voor het beschouwde jaar;

- indien het gaat om een pensioentoezegging van het type vaste prestaties, de kost die betrekking heeft op een rustpensioenprestatie uitgedrukt in een rente die overeenstemt met 12 % van de verloning die in aanmerking genomen wordt voor de berekening van de sociale zekerheidsbijdragen voor het beschouwde jaar;

- indien het gaat om een pensioentoezegging als bedoeld in artikel 21 van de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid, de kost die betrekking heeft op een rustpensioenprestatie die overeenstemt met een kapitalisatie volgens een vastgestelde rentevoet van een toegekend bedrag op jaarbasis van 6 % van de verloning die in aanmerking genomen wordt voor de berekening van de sociale zekerheidsbijdragen voor het beschouwde jaar.

[...] ».

B.62.2. Met het bestreden artikel 12 van de wet van 30 maart 2018 wenste de wetgever de individuele responsabilisering van de werkgevers zoals die was ingevoerd bij artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 nog meer te verfijnen (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 6 en 19, en DOC 54-2718/003, p. 8). Door te bepalen dat 50 % van de kosten die zijn gemaakt voor de opbouw van een aanvullend pensioen kan worden afgetrokken van de responsabiliseringsbijdrage die verschuldigd is door de geresponsabiliseerde werkgevers, wilde de wetgever « rekening [houden] met de zo door deze werkgevers van de publieke sector geleverde financiële inspanning hoewel ze al verder een eigen wettelijke pensioenlast hebben voor hun voormalige benoemde personeelsleden en hun rechthebbenden wat impliceert dat ze ten individuele titel geresponsabiliseerd zijn » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 6-7).

Het mechanisme dat door het bestreden artikel 12 van de wet van 30 maart 2018 is ingevoerd in artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 vormt dus een financiële stimulans « [voor] de lokale overheden die een aanvullend pensioenstelsel invoeren of ontwikkelen ten gunste van hun contractuele personeelsleden, wat zeer wenselijk is en dus aanmoediging verdient » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/003, p. 7). Die financiële stimulans draagt bij tot de verwezenlijking van het algemene doel van de wet van 30 maart 2018 dat erin bestaat te streven naar een veralgemening van de aanvullende pensioentoezeggingen in de overheidssector, om voor meer billijkheid tussen statutaire personeelsleden en contractuele personeelsleden te zorgen (*ibid.*, p. 9). Op die manier streeft de wetgever, met het bestreden artikel 12, naar « een betere inaanmerkingneming van de evolutie van de lokale openbare sector, die een steeds groter aandeel van contractuele personeelsleden telt » (*ibid.*, p. 8).

B.63. Het door de verzoekende partij bekritiseerde verschil in behandeling tussen, enerzijds, de bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aangesloten gemeenten, die een responsabiliseringsbijdrage bedoeld in artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 moeten betalen en die de financiële stimulans bepaald in het bestreden artikel 12 van de wet van 30 maart 2018 kunnen genieten indien zij een aanvullende pensioentoezegging invoeren voor hun contractuele personeelsleden en, anderzijds, de gemeenten die niet aangesloten zijn bij hetzelfde Pensioenfonds en die daardoor niet de financiële stimulans die werd gecreëerd door het bestreden artikel 12 van de wet van 30 maart 2018 kunnen genieten, berust op een objectief criterium van onderscheid, namelijk het al dan niet aangesloten zijn bij het Gesolidariseerde pensioenfonds.

B.64. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, met het bestreden artikel 12 van de wet van 30 maart 2018, het responsabiliseringsmechanisme van artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 heeft willen verfijnen door de financiële lasten te verlichten die worden gedragen door de gemeenten die aangesloten zijn bij het Gesolidariseerde pensioenfonds, die worden geresponsabiliseerd en die bovendien een aanvullende pensioentoezegging zijn aangegaan voor hun contractuele personeelsleden. De wetgever heeft op die manier getracht de lokale werkgevers aan te moedigen om, vanuit billijkheidsoverwegingen, een aanvullend pensioen voor hun contractuele personeelsleden in te voeren. Die doelstellingen zijn nauw met elkaar verbonden. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij beweert, beoogde de wetgever niet, met de bestreden bepaling, alle lokale werkgevers aan te moedigen om, vanuit billijkheidsoverwegingen, een aanvullend pensioen in te voeren voor hun contractuele personeelsleden, met inbegrip van de lokale werkgevers die niet zijn aangesloten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds.

B.65. De omstandigheid dat de bij de bestreden bepaling ingevoerde financiële stimulans voorbehouden is aan uitsluitend de bij het Gesolidariseerde pensioenfonds aangesloten gemeenten die een responsabiliseringsbijdrage moeten betalen, is pertinent in het licht van die doelstellingen.

B.66. De bestreden bepaling heeft evenmin onevenredige gevolgen voor de lokale besturen die niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten. Naast het feit dat een toepassing van de bij de bestreden bepaling ingevoerde financiële stimulans niet denkbaar is voor de werkgevers die niet bij het Gesolidariseerde pensioenfonds zijn aangesloten, is de omstandigheid dat zij die stimulans niet kunnen genieten het gevolg van hun keuze - die zij vrij hebben gemaakt op grond van artikel 5, § 3, van de wet van 24 oktober 2011 - om zich niet aan te sluiten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds. Zo moet een provinciaal of lokaal bestuur, indien het gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die aan dat bestuur werd geboden om zich niet aan te sluiten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds, daarvan alle gevolgen, zowel de positieve als de negatieve, dragen, zelfs wanneer het die niet kende op het ogenblik dat het die keuze maakte. Artikel 5, § 5, van de wet van 24 oktober 2011 biedt dat bestuur overigens de mogelijkheid om op die keuze terug te komen, door zich op een later tijdstip aan te sluiten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds indien het van mening is dat een deelname aan dat bij de

wet van 24 oktober 2011 ingevoerde solidariteitssysteem, met alle gevolgen die zulk een aansluiting impliceert, voor hem voordeliger is.

B.67. Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

7.2. Het bestreden artikel 28 van de wet van 30 maart 2018 (tweede onderdeel van het middel)

B.68.1. Bij het bestreden artikel 28 van de wet van 30 maart 2018 wordt een paragraaf *2ter* ingevoegd in artikel 24 van de wet van 29 juni 1981 « houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers » (hierna : de wet van 29 juni 1981), die bepaalt :

« In afwijking van de bepalingen van § 1 en onverminderd § *2bis*, wordt een bijkomend gedeelte van de geglobaliseerde geldmiddelen, bedoeld in artikel 22, § 2, a), toegewezen aan de Federale Pensioendienst voor de financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden die aangesloten zijn bij het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen.

Dit bedrag wordt bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Dit bedrag wordt jaarlijks aangepast aan het groeipercentage van de gemiddelde gezondheidsindex van het jaar ».

B.68.2. Door die wijziging wordt een gedeelte van de geglobaliseerde inkomsten van het Globaal Beheer van de RSZ, bedoeld in artikel 21, § 2, van de wet van 29 juni 1981, die onder meer afkomstig zijn van de opbrengst van de loonmatigingsbijdrage bedoeld in artikel 38, § *3bis*, van dezelfde wet, aan de Federale Pensioendienst gestort om de pensioenen van de statutaire personeelsleden die aangesloten zijn bij het Gesolidariseerde pensioenfonds te financieren.

De loonmatigingsbijdrage is, krachtens artikel 38, § *3bis*, van de wet van 29 juni 1981, « gelijk [...] aan de som van 5,67 % van het bedrag van het loon van de werknemer en 5,67 %

van het bedrag van de verschuldigde basiswerkgeversbijdrage ». Zij is verschuldigd door de werkgever en de opbrengst ervan wordt aangewend voor de financiering van de regelingen van het Globaal Beheer.

B.68.3. Bij een koninklijk besluit van 23 april 2018 « tot uitvoering van artikel 24, § 2^{ter}, van de wet van 29 juli 1981 houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers » wordt het gedeelte van de geglobaliseerde inkomsten van het Globaal Beheer dat wordt toegewezen aan het Gesolidariseerde pensioenfonds voor de financiering van de pensioenen van de statutaire personeelsleden, voor de jaren 2018, 2019 en 2020, vastgesteld op 121 000 000 euro op jaarbasis.

B.69.1. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt :

« Met ingang van 1 januari 1987 werd een loonmatigingsbijdrage ingevoerd die verschuldigd is door elke werkgever met betrekking tot de werknemers die onderworpen zijn aan één of meer van de klassieke sectoren van de sociale zekerheid (pensioenregeling van de werknemers, sector geneeskundige verzorging en sector uitkeringen van de ziekteverzekering, werkloosheidsregeling), met uitsluiting evenwel van de werknemers of personeelsleden die rechtstreeks ten laste van de Rijksbegroting worden bezoldigd.

De loonmatigingsbijdrage stemt overeen met de drie indexsprongen die in de jaren 1984, 1985 en 1986 werden doorgevoerd en strekt ertoe om het effect van de loonmatiging aan te wenden ten behoeve van de sociale zekerheid door deze met name te consolideren in de vorm van een werkgeversbijdrage voor de sociale zekerheid.

[...]

Ook de provinciale en plaatselijke besturen zijn voor hun personeel de loonmatigingsbijdrage verschuldigd: niet enkel voor hun contractuele personeelsleden waarvan het werknemerspensioen gefinancierd wordt vanuit het Globaal Beheer maar eveneens voor hun statutaire personeelsleden waarvan het overheidspensioen in principe gedragen wordt door het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen, dat geen deel uitmaakt van het Globaal Beheer en georganiseerd wordt bij de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen.

Momenteel wordt ongeveer 38 % van de geglobaliseerde geldmiddelen die toekomen aan het Globaal Beheer van de sociale zekerheid en die ook de opbrengst van de loonmatigingsbijdrage bevatten, aangewend voor de financiering van de uitgaven van de pensioenregeling van de werknemers. Het is derhalve billijk dat een deel van de opbrengst van de loonmatigingsbijdrage, die de provinciale en plaatselijke besturen betalen voor hun statutaire

personeelsleden en die meer dan 319 miljoen euro op jaarbasis bedraagt, bestemd wordt voor de financiering van de pensioenregeling van deze laatstgenoemde personeelsleden. Het voorliggende ontwerp van wet beoogt dit te realiseren door het toewijzen van een forfaitair bedrag op jaarbasis vanuit het Globaal Beheer van de sociale zekerheid aan het Gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen. Het aldus toegekende bedrag zal worden bepaald door een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, pp. 8-10).

B.69.2. Het verslag namens de Commissie vermeldt :

« 3. *Hervorming van de financiering van het Gesolidariseerd Pensioenfonds*

De Federale Pensioendienst (FPD) heeft de minister begin 2017 op de hoogte gebracht van het steeds groter wordende thesaurieprobleem van het Gesolidariseerd Pensioenfonds, dat op korte termijn de betaling van de pensioenen in gevaar kan brengen indien geen bijkomende structurele maatregelen worden genomen. Het wetsontwerp bevat daarom verschillende maatregelen die de oplossing van dat probleem beogen.

[...]

Vervolgens voorziet het wetsontwerp in een financiële tussenkomst van de Federale Staat, in de vorm van een teruggave aan het Gesolidariseerd Pensioenfonds van de lokale en provinciale besturen van het gedeelte van de loonmatigingsbijdrage op de pensioenen dat momenteel door het globaal beheer wordt geheven op de wedden van de ambtenaren van de lokale besturen. Het bedrag dat aan het Fonds zal worden teruggestort, moet nog worden vastgesteld bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, maar de grondslag van de financiële tussenkomst figureert wel in het wetsontwerp.

Het wetsontwerp geeft dus een positief antwoord op een vraag van zowel de drie Belgische verenigingen van steden en gemeenten als het Beheerscomité van de provinciale en lokale besturen. Het zal daardoor bijdragen tot een substantiële verlichting van de pensioenlasten van de lokale overheden. Terwijl de RSZPPO in 2014 de stijging van de responsabiliseringsbijdrage, die nu 50 % bedraagt, nog raamde op 95,92 % in 2021, stelt de FPD de verwachte stijging nu naar beneden bij tot 70 % » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2718/003, pp. 5-6).

B.70. De verzoekende partij bekritiseert het door de bestreden bepaling ingevoerde verschil in behandeling tussen, enerzijds, de lokale besturen die aangesloten zijn bij het Gesolidariseerde pensioenfonds, die de toewijzing genieten, aan dat Fonds, van een gedeelte van de opbrengst van de loonmatigingsbijdrage en, anderzijds, de lokale besturen die ervoor hebben gekozen zich niet aan te sluiten bij het Gesolidariseerde pensioenfonds en die daardoor die toewijzing niet kunnen genieten.

B.71. Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium en is redelijk verantwoord in het licht van het door de wetgever omschreven doel, namelijk te voorzien in een aanvullende financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds. De maatregel die erin bestaat aan het Gesolidariseerde pensioenfonds een gedeelte toe te wijzen van de opbrengst van de loonmatigingsbijdrage die door de bij dat Fonds aangesloten lokale besturen aan het Globaal Beheer wordt betaald, is immers pertinent in het licht van dat doel en heeft geen onevenredige gevolgen voor de situatie van de lokale besturen die bewust ervoor gekozen hebben zich niet bij die gesolidariseerde pensioenregeling aan te sluiten, zoals in B.66 is vermeld.

B.72. Het tweede onderdeel van het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 31 augustus 2020.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût