

Rolnummers 4943, 4953 en 4980
Arrest nr. 71/2011 van 12 mei 2011

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 102, 103 en 104 van de programmawet van 23 december 2009 (Afroming van de reserves van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen), ingesteld door de vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 31 mei 2010 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 juni 2010, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 103 van de programmawet van 23 december 2009 (Afroming van de reserves van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2009, door de vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde », met maatschappelijke zetel te 1800 Vilvoorde, Schapulierstraat 25, de vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Beerse », met maatschappelijke zetel te 2340 Beerse, Kapelstraat 1, de vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Gavere », met maatschappelijke zetel te 9890 Gavere, Grote Markt 1, en de vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Temse », met maatschappelijke zetel te 9140 Temse, Kasteelstraat 84.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 3 juni 2010 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 juni 2010, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 102 van dezelfde programmawet door de voornoemde vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde », de voornoemde vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Beerse », de voornoemde vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Gavere », de vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Damme », met maatschappelijke zetel te 8340 Damme, Dorpsstraat 122, de vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Rijkevorsel », met maatschappelijke zetel te 2310 Rijkevorsel, Molenstraat 5, en de voornoemde vzw « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Temse ».

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 juni 2010 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 juni 2010, heeft de vzw « Agence Locale pour l'Emploi de Liège », met maatschappelijke zetel te 4000 Luik, rue Féronstrée 129, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 102 tot 104 van dezelfde programmawet.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4943, 4953 en 4980 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook memories van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 17 februari 2011 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. De Keuster, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen in de zaken nrs. 4943 en 4953;

. Mr. A. Kettels, tevens *loco* Mr. J.-P. Bruyère, advocaten bij de balie te Luik, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 4980;

. Mr. V. Pertry, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe 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 -

A.1. De verzoekende partijen zijn allen plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen. De ontvankelijkheid van de door hen ingestelde beroepen tot vernietiging wordt niet betwist.

A.2. De partijen zijn het niet eens over de kwalificatie van de bestreden maatregel. Volgens de verzoekende partijen is de « afroming van de reserves » geen duidelijk juridisch begrip. Zij kwalificeren de verplichting tot het betalen van « een éénmalig vast bedrag » in het licht van de Grondwet als een onteigening (eerste middel in de zaken nrs. 4943 en 4953) dan wel een belasting (tweede middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 en derde middel in de zaak nr. 4980). Volgens de Ministerraad gaat het om een socialezekerheidsbijdrage, aangezien zij ertoe strekt de sociale zekerheid te financieren. Om van een dergelijke bijdrage te kunnen spreken, is naar zijn mening niet vereist dat er een band bestaat tussen het loon en de bijdrage, zoals de verzoekende partijen beweren, noch dat de betaling van de bijdrage recht geeft op een tegenprestatie van de overheid.

Volgens de verzoekende partijen kan het niet gaan om een socialezekerheidsbijdrage, aangezien de verschuldigde bedragen niet de financiering van de sociale zekerheid beogen maar de financiering van nieuwe tewerkstellingsprogramma's. Dat laatste punt wordt door de Ministerraad evenwel betwist: de bestreden artikelen bepalen uitdrukkelijk dat de verschuldigde bijdrage bestemd is voor het globaal beheer van de sociale zekerheid. De verzoekende partijen brengen daartegen in dat de sociale zekerheid ook door belastingen wordt gefinancierd, waaruit zij afleiden dat de bestemming van een bijdrage niet beslissend kan zijn voor de kwalificering ervan als socialezekerheidsbijdrage. Het feit overigens dat de wetgever aan een bijdrage een bijzondere bestemming verleent, neemt volgens de rechtspraak van het Hof niet weg dat die bijdrage nog steeds een belasting kan zijn. De Ministerraad verwijst in reactie daarop eveneens naar de rechtspraak van het Hof, meer bepaald naar het arrest nr. 14/99 (B.6.2): de belastingen dienen om de algemene uitgaven van openbaar nut te dekken, terwijl de socialezekerheidsbijdragen bij uitsluiting bestemd zijn voor de financiering van stelsels van tegemoetkomingen ter vervanging of aanvulling van het inkomen uit arbeid.

A.3. Het eerste middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 is afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet. Het « afromen van reserves » is geen helder juridisch begrip, zoals belastingen, retributies, sociale zekerheidsbijdragen en geldboeten dat wel zijn. Wanneer de wetgever een verplichte financiële bijdrage wil opleggen, dient hij volgens de verzoekende partijen op duidelijke wijze de juridische aard van die bijdrage te bepalen, zodat kan worden onderzocht of aan de grondwettelijke voorwaarden is voldaan. Naar hun oordeel komt de maatregel neer op een onteigening en voldoen de bestreden bepalingen niet aan alle voorwaarden waarin de aangevoerde grondwetsbepaling voorziet.

Volgens de Ministerraad kan de heffing niet als een onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet worden gekwalificeerd. Nog los van de vraag of een onteigening van roerende goederen mogelijk is, zou een dergelijke kwalificatie ertoe leiden dat elke bijdrage, belasting, retributie of geldboete een onteigening zou uitmaken, die slechts zou kunnen plaatsvinden na de betaling van een voorafgaande en billijke schadeloosstelling. De verplichting tot betaling van een bijdrage is derhalve vreemd aan de eigendomsberoving bedoeld in artikel 16 van de Grondwet. De wetgever zou overigens niet verplicht zijn om de juridische aard van de bijdrage te bepalen. In elk geval is het Hof bevoegd om de bestreden maatregel te (her)kwalificeren.

A.4. Het tweede middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 is afgeleid uit de schending van artikel 170, § 1, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het rechtszekerheidsbeginsel. De verzoekende partijen voeren aan dat de essentiële elementen van de belasting niet in voldoende duidelijke en precieze bewoordingen zijn geformuleerd (eerste onderdeel), dat de essentiële elementen van de belasting niet door een democratisch verkozen beraadslagend orgaan zijn vastgesteld (tweede onderdeel) en dat de belasting op buitensporige wijze afbreuk doet aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom (derde onderdeel). Wat het laatste onderdeel betreft, wordt erop gewezen dat de bestreden maatregelen neerkomen op een vermogensbelasting van respectievelijk 60 pct. (zaak nr. 4943) en 27 pct. (zaak nr. 4953), hetgeen de continuïteit van de verzoekende partijen en bijgevolg het beginsel van de rechtszekerheid in het gedrang zou brengen.

De Ministerraad werpt in de eerste plaats op dat het Hof niet bevoegd is om wetskrachtige normen rechtstreeks te toetsen aan artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het rechtszekerheidsbeginsel en dat het evenmin bevoegd is om dat indirect te doen via de toetsing aan artikel 170, § 1, van de Grondwet. De verzoekende partijen zijn het met dat laatste punt niet eens.

Ten gronde meent de Ministerraad dat, aangezien de bestreden regeling geen belasting betreft, zij geen afbreuk kan doen aan de waarborgen die bij artikel 170, § 1, van de Grondwet worden verleend. De verzoekende partijen vrezen evenwel dat het begrip socialezekerheidsbijdrage niet bekend is in de Belgische Grondwet en dat een beperkte invulling van het begrip belasting tot een uitholling van de waarborgen van artikel 170, § 1, van de Grondwet zou leiden. Het begrip socialezekerheidsbijdrage zou derhalve moeten worden beperkt tot de bijdragen waar een zekere prestatie tegenover staat in de vorm van een verzekeringdekking in de sociale zekerheid. Het gebrek aan tegenprestatie zou een essentieel element vormen in de definitie van een belasting.

A.5. Het derde middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden regeling discriminerend is doordat zij enkel wordt opgelegd aan de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en niet aan de andere vzw's (eerste onderdeel in de zaak nr. 4943 en enig onderdeel in de zaak nr. 4953), doordat zij enkel wordt opgelegd aan de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en niet aan de andere personen die buurtdiensten en -banen onder het stelsel van de dienstencheques aanbieden (tweede onderdeel in de zaak nr. 4943) en doordat zij enkel wordt opgelegd aan de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en niet aan de andere aanbieders in de vorm van een vzw van buurtdiensten en -banen onder het stelsel van de dienstencheques (derde onderdeel in de zaak nr. 4943). De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen zouden slechts tien percent van de dienstenchequeondernemingen uitmaken.

De Ministerraad wijst in de eerste plaats op de ruime beoordelingsvrijheid waarover de wetgever beschikt om een economisch en sociaal beleid te voeren. Vervolgens werpt hij op dat de categorieën van personen die met elkaar worden vergeleken, gelet op hun publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk karakter en op hun verschil in doelstelling, niet vergelijkbaar zijn. Volgens de verzoekende partijen zijn de verschillende categorieën daarentegen voldoende vergelijkbaar. Aangezien de bestreden maatregel ertoe strekt nieuwe tewerkstellingsprogramma's te financieren, zou er geen verschil bestaan tussen de ongeveer 500 vzw's die als plaatselijk werkgelegenheidsagentschap functioneren en de overige vzw's die in België actief zijn. Zij zouden immers geen van allen met die nieuwe tewerkstellingsprogramma's te maken hebben.

Wat de doelstelling van de maatregel betreft, werd het volgens de Ministerraad niet aangewezen geacht dat de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen met publieke middelen belangrijke financiële reserves zouden opbouwen. Die publieke middelen zouden daardoor (gedeeltelijk) worden afgewend van de doelstelling die ermee zou moeten worden nagestreefd. Gelet op die doelstelling is het pertinent om enkel de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen een bijdrage te laten betalen. De evenredigheid van de bijdrageplicht kan niet uit de bestreden bepalingen worden afgeleid, maar zal afhangen van de manier waarop de Koning de bijdrageplicht modaliseert, met name wat de omvang ervan betreft. Wat inzonderheid het tweede en derde onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 4943 betreft, merkt de Ministerraad ten slotte op dat de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen een aantal concurrentiële voordelen genieten ten opzichte van de andere rechtspersonen in het stelsel van de dienstencheques (structurele tegemoetkoming van de RVA, materiële steun van de gemeenten). Die voordelen drukken hun werkingskosten en verhogen bijgevolg hun winstmarges, die daardoor aanzienlijk hoger zijn dan de gemiddeld in dezelfde sector gerealiseerde winstmarges. De

Ministerraad steunt zijn standpunt ter zake op een verslag van het Rekenhof en op een studie van PricewaterhouseCoopers.

Volgens de verzoekende partijen is de voormelde studie, waarop ook het verslag van het Rekenhof is gebaseerd, niet correct opgesteld. In de studie zou voor de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen rekening zijn gehouden met de bruto loonkost en niet met de totale loonkosten. Meer bepaald de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid werden niet meegerekend. Wat de evenredigheid van de maatregel betreft, verwijzen de verzoekende partijen naar de parlementaire voorbereiding waarin de reeds aangehaalde cijfers van 27 en 60 pct. zijn vermeld. De koninklijke besluiten zouden overigens klaar zijn en de bestreden bepalingen bieden daarvoor de wettelijke grondslag.

A.6. Het eerste middel in de zaak nr. 4980 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de vrijheid van handel en nijverheid (neergelegd in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en in artikel 7 van het decreet d'Allarde van 2 en 17 maart 1791) en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat de bestreden bepalingen voorzien in een afroaming van de reserves van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en niet van de andere vennootschappen die actief zijn in de sector van de werkgelegenheid en met name in de sector van de dienstencheques. De verzoekende partij is van oordeel dat het opnieuw in evenwicht brengen van de sociale zekerheid geen verantwoording kan bieden voor het verschil in behandeling en merkt op dat de afroaming de ontwikkeling van het werkgelegenheidsbeleid op onevenredige wijze zal schaden. Bovendien zou de maatregel op buitensporige wijze afbreuk doen aan het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Om plannen en projecten voor hun toekomstige activiteiten op te stellen, moeten de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen immers op hun reserves kunnen rekenen. In het slechtste scenario zou de bestreden maatregel kunnen leiden tot het verdwijnen van bepaalde plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen.

De Ministerraad betwist in de eerste plaats de ontvankelijkheid van het middel, bij gebrek aan uiteenzetting, in zoverre het de vrijheid van handel en nijverheid vermeldt. Ten gronde stemt het verweer van de Ministerraad grotendeels overeen met de weerlegging van het (eerste onderdeel van het) derde middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 (A.5). Hij merkt ook op dat de publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, gebonden zijn door het wettigheidsbeginsel en het specialiteitsbeginsel en dus per definitie niet kunnen beschikken over de vrijheid van handel en nijverheid, die overigens niet als een absolute vrijheid mag worden opgevat.

Volgens de verzoekende partij blijkt de schending van de vrijheid van handel en nijverheid op voldoende wijze uit de uiteenzetting van het middel. Zij betwist ook de stelling van de Ministerraad dat de categorieën niet vergelijkbaar zijn en dat de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in sociaaleconomische aangelegenheden minder strikt is dan in andere aangelegenheden. Wat het verweer ten gronde betreft, merkt de verzoekende partij op dat de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen verplicht zijn hun reserves te bestemmen voor hun opdracht van algemeen belang. In tegenstelling tot de Ministerraad is zij van oordeel dat de onevenredigheid van de bestreden maatregel rechtstreeks uit de wet voortvloeit en niet afhankelijk is van de uitvoering ervan door de Koning.

A.7. Het tweede middel in de zaak nr. 4980 is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsverdelende regels, meer bepaald artikel 35 van de Grondwet en artikel 6, § 1, IX, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden maatregelen de financiële middelen aantasten van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, waarvan het maatschappelijk doel bestaat in de organisatie en de controle van activiteiten die men niet in de reguliere arbeidscircuits aantreft. De maatregelen zouden derhalve het werkgelegenheidsbeleid raken, aangezien zij de middelen voor de ontwikkeling van dat beleid verminderen, terwijl met de gewesten geen overleg is gepleegd.

De Ministerraad betwist in de eerste plaats de ontvankelijkheid van het middel in zoverre het op artikel 35 van de Grondwet is gebaseerd, aangezien die bepaling nog niet in werking is getreden. De mogelijke schending van de andere aangevoerde bepaling, wordt volgens de Ministerraad niet voldoende uiteengezet. De verzoekende partij betwist dat laatste punt. Zij meent dat zij het middel op duidelijke wijze heeft uiteengezet door naar het geheel van de bevoegdheden van het gewest inzake tewerkstellingsbeleid te verwijzen.

Volgens de Ministerraad is het middel niet gegrond. De bestreden bepalingen zouden immers geen verband houden met de aspecten van het tewerkstellingsbeleid waarvoor de gewesten bevoegd zijn. De Ministerraad verwijst in dat verband naar het arrest nr. 58/95 van 12 juli 1995 en meent dat de bevoegdheidsrechtelijke grondslag van de bestreden bepalingen is gelegen in artikel 6, § 1, VI, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat het arbeidsrecht en de sociale zekerheid voorbehoudt aan de federale overheid. Bovendien zou er geen verplichting bestaan om op dat vlak met de gewesten overleg te plegen. De verzoekende partij preciseert echter dat de federale wetgever, door zonder overleg een bepaling aan te nemen die het tewerkstellingsbeleid aantast, artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft geschonden.

A.8. Het derde middel in de zaak nr. 4980 is afgeleid uit de schending van artikel 170 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepalingen een belasting invoeren, waarvan de essentiële elementen niet door de wetgever zijn bepaald, hetgeen in strijd zou zijn met het wettigheidsbeginsel dat in de aangevoerde bepalingen is vervat. Bovendien zouden de bestreden bepalingen het billijke evenwicht verbreken dat tot stand moet worden gebracht tussen de vereisten van het algemeen belang, enerzijds, en de eerbiediging van het eigendomsrecht, anderzijds.

Het verweer van de Ministerraad stemt grotendeels overeen met de weerlegging van het eerste en het tweede middel in de zaken nrs. 4943 en 4953. Hij voegt eraan toe dat het wettigheidsbeginsel in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet dezelfde draagwijdte heeft als het grondwettelijke wettigheidsbeginsel en dat ook de vergoedingsplicht die uit die bepaling voortvloeit niet absoluut is. De verzoekende partij betwist dat laatste element niet, maar wijst erop dat het ontbreken van een vergoeding een belangrijke rol speelt in de evenredigheidstoets. Een last die het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap verhindert haar taak van algemeen belang uit te oefenen, zou niet als evenredig kunnen worden beschouwd. De Ministerraad stelt de verzoekende partij evenwel gerust : de bijdrage, waarvan het bedrag nog door de Koning moet worden bepaald, zal het voortbestaan en de activiteiten van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen niet in het gedrang brengen.

A.9. Het vierde middel in de zaak nr. 4980 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 105 en 108 van de Grondwet, doordat de bepalingen een buitensporige machtiging aan de Koning zouden verlenen. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepalingen enkel in het principe zelf van de afroaming van de reserves van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen voorzien, terwijl het aan de wetgever zou toekomen de essentiële elementen te bepalen van de normen die hij aanneemt.

De Ministerraad werpt in de eerste plaats op dat het Hof niet bevoegd is om over het middel uitspraak te doen. Hij verwijst in dat verband naar de arresten nrs. 114/2007 en 56/2010. De verzoekende partij wijst daarentegen op de nauwe band met de beginselen van de scheiding der machten en de rechtsstaat, waarvan het Hof de eerbiediging dient te verzekeren. De Ministerraad van zijn kant beroept zich op de tekst van artikel 142 van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

Voor het overige meent de Ministerraad dat het middel niet gegrond is omdat de wetgever een aantal essentiële elementen zelf heeft bepaald en er geen sprake is van een buitensporige machtiging. De verzoekende partij merkt evenwel op dat het bedrag van de heffing, dat nochtans een essentieel element uitmaakt, door de Koning mag worden bepaald.

- B -

B.1. De bestreden bepalingen vormen hoofdstuk 2 (« Afroaming van de reserves van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen ») van titel 7 (« Werk ») van de programmawet van 23 december 2009.

De artikelen 102 tot 104 van die wet bepalen :

« Art. 102. De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, opgericht overeenkomstig artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944, zijn verplicht om gedurende het eerste kwartaal van 2011 een éénmalig vast bedrag uit de traditionele activiteiten, dat bestemd is voor het globaal beheer van de sociale zekerheid, te storten aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en na advies van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, zoals bedoeld in artikel 1 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg en artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, de criteria en de modaliteiten tot bepaling van het éénmalig vast bedrag uit de traditionele activiteiten per plaatselijk werkgelegenheidsagentschap en de uitvoeringsmodaliteiten.

Art. 103. De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, opgericht overeenkomstig artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944, die overeenkomstig artikel 8bis van dezelfde besluitwet en artikel 2, § 2, van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen een sui-generis-afdeling hebben opgericht, zijn verplicht om gedurende het eerste kwartaal van 2011 een éénmalig vast bedrag uit de dienstencheques-activiteiten, dat bestemd is voor het globaal beheer van de sociale zekerheid, te storten aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en na advies van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, zoals bedoeld in artikel 1 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg en artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, de criteria en de modaliteiten tot bepaling van het éénmalig vast bedrag uit de dienstencheques-activiteiten per plaatselijk werkgelegenheidsagentschap.

Art. 104. Dit hoofdstuk treedt in werking op 1 januari 2010 ».

B.2. De wetgever beoogt met de bestreden bepalingen de reserves ontstaan uit de traditionele activiteiten (artikel 102) alsook uit de dienstencheques-activiteiten (artikel 103) van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen af te romen, teneinde daarmee nieuwe tewerkstellingsmaatregelen te financieren (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2278/001, p. 52).

B.3. Het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap wordt opgericht door een gemeente of een groep van gemeenten, in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk. Het agentschap is, in samenwerking met de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, bevoegd voor de organisatie en de controle van activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidscircuits. Het gaat om begeleidende maatregelen ten gunste van bepaalde categorieën van werklozen, die de voormelde activiteiten verrichten ten behoeve van een persoon die daarom verzoekt (de gebruiker). De activiteiten worden uitgeoefend in het kader van een pwa-arbeidsovereenkomst met het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (de werkgever) en worden door de gebruiker betaald in de vorm van pwa-cheques. De activiteiten moeten voor de werkloze het karakter behouden van een bijkomende activiteit. De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen ontvangen van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening een tegemoetkoming in de oprichtings- en werkingskosten.

Naast die oorspronkelijke activiteiten is het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap, wanneer het daarvoor een bijzondere afdeling (« *sui generis*-afdeling » genoemd) opricht, eveneens bevoegd om buurtwerken of buurtdiensten te leveren in het kader van de regeling waarin door de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en –banen is voorzien. Het gaat om activiteiten die betrekking hebben op thuishulp van huishoudelijke aard en die worden uitgeoefend in het kader van een arbeidsovereenkomst voor dienstencheques. Naar het voorbeeld van het pwa-stelsel betaalt de gebruiker de activiteiten in de vorm van dienstencheques. Anders dan in het pwa-stelsel is de arbeidsovereenkomst voor dienstencheques evenwel niet voorbehouden aan een bepaalde categorie van werknemers en een bepaalde categorie van werkgevers, maar staat zij in beginsel open voor alle personen. De werkgever ontvangt bovenop de waarde van de dienstencheque een aanvullend bedrag dat door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening wordt betaald.

B.4. Alvorens de aangevoerde middelen te onderzoeken, dient het Hof de in het geding zijnde maatregel te kwalificeren.

De maatregel verplicht de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen ertoe een « éénmalig vast bedrag » uit de traditionele activiteiten (artikel 102) en uit de dienstencheques-activiteiten (artikel 103) te storten aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.

Volgens de verzoekende partijen houdt hij een onteigening of een belasting in. Volgens de Ministerraad gaat het om een socialezekerheidsbijdrage.

Hoewel de maatregel kenmerken vertoont van zowel belastingen als socialezekerheidsbijdragen, stemt hij in wezen overeen met de verplichting tot terugbetaling van een toelage die niet is aangewend voor de doeleinden waarvoor zij is verleend. De bestreden bepalingen houden derhalve slechts de bevestiging in, ten aanzien van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, van de algemene regel die in artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en in artikel 123 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat is vervat.

B.5. Het eerste middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 is afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen een billijke en voorafgaande schadeloosstelling.

De onteigening biedt de overheid de mogelijkheid om voor doeleinden van algemeen nut de beschikking te krijgen over in beginsel onroerende goederen die niet middels de gewone wijzen van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven.

De verplichting tot terugbetaling van een toelage die niet is aangewend voor de doeleinden waarvoor zij is verleend, is vreemd aan de eigendomsberoving bedoeld in artikel 16 van de Grondwet.

Het eerste middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 is niet gegrond.

B.6. Het tweede middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 en het derde middel in de zaak nr. 4980 zijn in hoofdzaak afgeleid uit de schending van artikel 170, § 1, van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet.

Aangezien de in het geding zijnde maatregel de verplichte terugbetaling van een toelage is, missen de middelen die ervan uitgaan dat de bestreden bepalingen een belasting invoeren grondslag.

Het tweede middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 en het derde middel in de zaak nr. 4980 zijn niet gegrond.

B.7. Het derde middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Die artikelen waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Het eerste middel in de zaak nr. 4980 is afgeleid uit de schending van dezelfde artikelen, al dan niet in samenhang gelezen met het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de vrijheid van handel en nijverheid en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Hoewel de bestreden bepalingen enkel tot de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen zijn gericht, volgt uit artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en uit artikel 123 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat dat ook andere rechtspersonen ertoe zijn gehouden de toelagen terug te betalen die niet zijn aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werden verleend. De bestreden bepalingen doen derhalve niet de aangevoerde verschillen in behandeling ontstaan en kunnen evenmin, doordat zij slechts de bevestiging inhouden van de algemene regel die reeds in de voormelde bepalingen is vervat, worden geacht op discriminerende wijze afbreuk te doen aan het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

In de veronderstelling dat de bestreden bepalingen een inmenging in het recht op eigendom, gewaarborgd door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zouden inhouden, verbreken zij niet het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van de eigendom. Tijdens de parlementaire bespreking van de bestreden bepalingen heeft de bevoegde minister verklaard dat het uitvoeringsbesluit rekening zal houden met de individuele situatie van elk plaatselijk werkgelegenheidsagentschap en inzonderheid met het bedrag van de reserves, de schulden en

het aantal gebruikte cheques (*Hand.*, Kamer, 2009-2010, PLEN 129, 15 december 2009, pp. 7-8).

Meer bepaald moet worden aangenomen dat het « éénmalig vast bedrag » slechts kan slaan op de toelagen waarvan na controle, op basis van objectieve gegevens, is komen vast te staan dat zij niet werden aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werden verleend. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt bovendien dat de wetgever slechts heeft beoogd een gedeelte van de reserves van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen af te romen (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2278/001, pp. 51-52), zodat hun werking niet op onevenredige wijze wordt belemmerd.

Voor het overige moet worden opgemerkt dat, wanneer een wetgever een machtiging verleent, aangenomen dient te worden - behoudens aanwijzingen in de tegenovergestelde zin - dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het staat aan de administratieve en aan de justitiële rechter na te gaan in welke mate de gemachtigde de hem toegekende machtiging te buiten zou zijn gegaan.

Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen niet op discriminerende wijze afbreuk doen aan het eigendomsrecht. Evenmin blijkt in welk opzicht de vrijheid van handel en nijverheid op discriminerende wijze zou kunnen zijn geschonden.

Het derde middel in de zaken nrs. 4943 en 4953 en het eerste middel in de zaak nr. 4980 zijn niet gegrond.

B.8. Het tweede middel van de verzoekende partij in de zaak nr. 4980 is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels.

Aangezien de in het geding zijnde maatregel de verplichte terugbetaling van een toelage is, kan de wetgever niet worden geacht zijn bevoegdheid te hebben overschreden.

Het tweede middel in de zaak nr. 4980 is niet gegrond.

B.9. Het vierde middel in de zaak nr. 4980 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 105 en 108 van de Grondwet. De laatstgenoemde artikelen bepalen dat de Koning slechts kan optreden wanneer daarvoor een wettelijke grondslag voorhanden is (artikel 105) en dat zijn optreden in overeenstemming moet zijn met de « wetten » (artikel 108).

Het Hof is niet bevoegd een bepaling te censureren die de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht zou schenden, tenzij die schending indruist tegen de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten of tenzij de wetgever, door de uitvoerende macht op te dragen een maatregel te nemen die niet onder zijn bevoegdheid valt, aldus een categorie van personen uitsluit van het optreden van een democratisch verkozen vergadering, waarin de Grondwet uitdrukkelijk voorziet.

Op grond van de bestreden artikelen bepaalt de Koning « de criteria en de modaliteiten tot bepaling van het éénmalig vast bedrag » uit de traditionele activiteiten (artikel 102) en uit de dienstencheques-activiteiten (artikel 103) dat aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid moet worden gestort.

Zoals reeds werd vastgesteld, druist die machtiging niet in tegen de bevoegdheidsverdelende regels. Evenmin wordt aangetoond dat zij een aangelegenheid betreft die door de Grondwet aan de wet is voorbehouden.

Het vierde middel in de zaak nr. 4980 is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 12 mei 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt