

Rolnummer 6104
Arrest nr. 6/2016 van 14 januari 2016

ARREST

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 66 van de wet van 5 mei 2014 betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector, ingesteld door de stad Andenne.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 27 november 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 december 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 66 van de wet van 5 mei 2014 betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 juni 2014) door de stad Andenne, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg en Mr. N. Fortemps, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door B. Lombaert, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 september 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, 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 14 oktober 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de Ministerraad om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 14 oktober 2015 de dag van de terechtzitting bepaald op 18 november 2015.

Op de openbare terechtzitting van 18 november 2015 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. N. Fortemps, tevens *loco* Mr. J. Bourtembourg, voor de verzoekende partij;
 - . Mr. B. Lombaert en Mr. S. Adriaenssen, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak 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.1.1. De verzoekende partij meent belang te hebben bij de vernietiging van de bestreden bepaling omdat zij behoort tot de gemeenten van de hulpverleningszone « NAGE », waardoor haar situatie kan worden aangetast door de verdeling, onder de gemeenten die de hulpverleningszone uitmaken, van het bedrag van de aanvullende werkgeverspensioenbijdragen die verschuldigd zijn voor de individuele responsabilisering voor hun vastbenoemde personeelsleden.

A.1.2. Voorafgaand vraagt de Ministerraad aan het Hof het onderhavige beroep samen te voegen met het beroep in de zaak nr. 6105, in zoverre beide zaken kennelijk met elkaar verwant zijn.

A.1.3. De verzoekende partij sluit zich aan bij het verzoek van de Ministerraad om de zaken samen te voegen. Zij is van mening dat de samenvoeging des te meer verantwoord is daar de Ministerraad, volgens haar, in beide zaken een verschillende stelling aanvoert ten aanzien van de interpretatie en de draagwijdte van artikel 68, § 3, derde lid, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, gewijzigd bij de wet van 19 april 2014 tot vaststelling van bepaalde aspecten van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones en van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp en tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (tweede middel in de zaak nr. 6105 en derde middel in de onderhavige zaak).

A.2.1. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre artikel 66 van de wet van 5 mei 2014 betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector een verschil in behandeling invoert tussen, enerzijds, de provinciale en plaatselijke besturen en de politiezones en, anderzijds, de gemeenten die lid zijn van een hulpverleningszone, aangezien die laatstgenoemde ertoe gehouden zijn aanvullende werkgeverspensioenbijdragen te betalen die verschuldigd zijn voor de individuele responsabilisering, terwijl zij niet de werkgevers zijn van de betrokken personeelsleden. Zij voert aan dat het niet verantwoord is dat die aanvullende werkgeverspensioenbijdragen niet ten laste worden gelegd van de werkgever van de betrokken personeelsleden, namelijk de hulpverleningszone zelf.

A.2.2. De Ministerraad is van mening dat het uitgangspunt van het eerste middel verkeerd is. Hij voert aan dat, in de regeling die is ingevoerd bij de artikelen 65 en 66 van de bestreden wet van 5 mei 2014, de aanvullende bijdragen die verschuldigd zijn voor de individuele responsabilisering uitsluitend ten laste worden gelegd van de hulpverleningszone en niet van de gemeenten die deze uitmaken. Hij legt uit dat, concreet, die bijdragen financieel worden gedragen door de gemeenten die de zone uitmaken, omdat de hulpverleningszones structureel verstoken zijn van eigen financiële middelen en omdat, gelet op de onvoorzienbaarheid ervan, zij niet kunnen worden gedekt door de jaarlijkse gemeentelijke dotatie ten laste van de gemeenten die de zone uitmaken. Hij voegt eraan toe dat precies hetzelfde geldt voor de politiezones. Hij besluit hieruit dat de hulpverleningszones op dezelfde manier worden behandeld als de plaatselijke en provinciale besturen en als de politiezones.

A.2.3. De verzoekende partij neemt akte ervan dat het de hulpverleningszone is die, in voorkomend geval, geresponsabiliseerd zal worden en de aanvullende bijdragen die verschuldigd zijn voor de individuele responsabilisering, wettelijk verschuldigd zal zijn, daar de rekening aan haar zal worden gericht. Zij merkt niettemin op dat de bestreden bepaling eveneens een verplichting tot betaling van die bijdragen oplegt aan de gemeenten die lid zijn van de hulpverleningszone, vermits zij gezagshalve vaststelt hoe de rekening zal moeten worden verdeeld onder de gemeenten. Zij besluit hieruit dat wel degelijk een verschil in behandeling wordt ingevoerd. Zij preciseert dat de gemeentelijke dotaties niet de enige bron van financiering van de hulpverleningszones zijn. Zij voegt eraan toe dat andere schulden een onvoorzienbaar karakter hebben en dat dat niet de reden is waarom zij niet ten laste van de zone zelf kunnen worden gelegd. Zij voegt eraan toe dat de wetgever misschien heeft getracht te voorkomen dat de responsabiliseringsbijdragen in aanmerking komen voor de toepassing van de meerkosten ten laste van de federale Staat.

A.3.1.1. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 162 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het wettigheidsbeginsel en het beginsel van rechtszekerheid.

A.3.1.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het middel, in zoverre het ertoe strekt de bestreden bepaling rechtstreeks te laten toetsen aan artikel 162 van de Grondwet. Hij is eveneens van mening dat dat middel niet ontvankelijk is in zoverre het de schending van het beginsel van rechtszekerheid aanvoert, daar de verzoekende partij niet zou uiteenzetten hoe dat beginsel door de bestreden bepaling zou zijn geschonden.

A.3.1.3. De verzoekende partij is daarentegen van mening dat het middel ontvankelijk is. Zij voert aan dat het Hof bevoegd is om een bepaling tot regeling van de verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht af te keuren wanneer die bepaling in strijd is met de bevoegdheidsverdelende regels of wanneer de wetgever een categorie van personen het optreden van een democratisch verkozen vergadering ontzegt. Zij merkt overigens op dat, wanneer de schending wordt aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere grondwetsbepalingen of met algemene rechtsbeginselen, het middel inhoudt dat een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen de rechtzoekenden aan wie de in het geding zijnde waarborg wordt ontzegt en de anderen. De verzoekende partij voert voorts aan dat het middel vanzelfsprekend is afgeleid uit een combinatie van de artikelen 10, 11 en 162 van de Grondwet en dat het het mogelijk maakt te begrijpen in welke zin het beginsel van rechtszekerheid is geschonden, vermits de bestreden bepaling wordt verweten een te grote bewegingsruimte aan de provinciegouverneur te laten.

A.3.2.1. In het eerste onderdeel van dat middel verwijt de verzoekende partij de wetgever de weging van de criteria die in aanmerking moeten worden genomen voor de vaststelling, door de gouverneur, van de wijze waarop de tenlasteneming van de aanvullende werkgeverspensioenbijdragen die verschuldigd zijn voor de individuele responsabilisering moet worden verdeeld onder de gemeenten die deel uitmaken van de zone, niet zelf heeft vastgesteld, terwijl het gaat om uitgaven die ten laste worden gelegd van de gemeenten.

A.3.2.2. De Ministerraad preciseert in de eerste plaats dat er geen subjectief recht bestaat « dat de wet zelf de weging vaststelt van de criteria die in aanmerking moeten worden genomen voor de vaststelling, door de gouverneur, van de wijze waarop de tenlasteneming van de aanvullende werkgeverspensioenbijdragen die verschuldigd zijn voor de individuele responsabilisering moet worden verdeeld onder de gemeenten die deel uitmaken van de zone ». Vervolgens is hij van mening dat uit het wettigheidsbeginsel of uit artikel 162 van de Grondwet niet zou kunnen worden afgeleid dat de wetgever aan de provinciegouverneurs niet de bevoegdheid, die beperkt is daar zij strikt door de wet is afgebakend, zou mogen toevertrouwen om de verdeling van de gemeentelijke dotaties onder gemeenten vast te stellen in de zeldzame gevallen dat zij het niet samen eens zouden worden over die verdeling. Hij voegt eraan toe dat de bestreden bepaling en meer in het algemeen de wet van 5 mei 2014 niet tot doel hebben de werking of de organisatie van de gemeentelijke instellingen te regelen, maar de aangelegenheid van de sociale zekerheid en meer bepaald van de pensioenen te hervormen, aangelegenheid die valt onder de exclusieve bevoegdheid van de federale wetgever. Hij verwijst ten slotte naar het arrest nr. 124/2014 van het Hof en onderstreept dat de bestreden bepaling alsook artikel 68, § 3, van de wet van 15 mei 2007 op voldoende nauwkeurige wijze de bevoegdheidsdelegatie ten behoeve van de gouverneurs definiëren, delegatie die alleen betrekking heeft op de uitoefening van een individuele beoordeling op basis van vooraf door de wetgever vastgestelde criteria.

A.3.2.3. De verzoekende partij is van mening dat de vaststelling van de wijze waarop de gemeenten de financiering van de responsabiliseringsbijdragen van hun hulpverleningszone moeten verzekeren, wel degelijk deel uitmaakt van de wetgeving betreffende de gemeentelijke instellingen en niet van die betreffende de sociale zekerheid, en dat de aangelegenheid dus wel degelijk ressorteert onder een domein dat de Grondwet voorbehoudt aan de wetgever.

A.3.2.4. De verzoekende partij voert aan dat in de parlementaire voorbereiding niet wordt uitgelegd wat het doel van de in de bestreden bepaling vervatte machtiging is. Zij onderstreept voorts dat de in die bepaling naar voren gebrachte criteria onvoldoende nauwkeurig zijn, vermits de wetgever niet definieert wat hij verstaat onder «risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente», «gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente», of nog, «financiële draagkracht van de gemeente». Zij is van mening dat de omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken van 16 augustus 2014 die onnauwkeurigheid bevestigt en merkt onder meer op dat het begrip «financiële draagkracht van de gemeente» daarin wordt benaderd rekening houdend met de bijdragen van de gemeenten in het systeem voor het omslaan van de kosten van de gemeentelijke brandweerdiensten, zoals die voortvloeien uit de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

De verzoekende partij is van oordeel dat die onnauwkeurigheden des te flagranter zijn wanneer men de te dezen gekozen criteria vergelijkt met het koninklijk besluit van 4 april 2014 inzake vaststelling, berekening en betaling van de federale basisdotatie voor de hulpverleningszones.

A.3.2.5. De verzoekende partij is voorts van mening dat de omstandigheden te dezen sterk verschillen van die van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 124/2014 van het Hof, vermits het in dat laatste geval erom ging aan de provinciegouverneur de vaststelling te delegeren van sommige van de parameters die in aanmerking worden genomen voor de bijdrage en niet de vaststelling van de bijdrage zelf, zonder dat de wetgever een weging heeft vastgesteld. Voorts wijst zij erop dat, in die zaak, de wetgever meer elementen had bepaald omtrent de bevoegdheid die aan de provinciegouverneur is gedelegeerd en dat het Hof met name, ten aanzien van de in aanmerking komende kosten van de gemeenten-groepscentra, had onderstreept dat de gouverneur zich hoofdzakelijk moest uitspreken op grond van twee objectieve criteria (het bevolkingscijfer en het kadastraal inkomen). Zij benadrukt ook dat de bestreden bepaling de gouverneur niet ertoe verplicht vooraf het advies van de betrokken gemeenteraden in te winnen.

A.3.2.6. Diezelfde partij is van mening dat de beroepen die openstaan tegen de beslissing van de gouverneur geen relevante elementen vormen, vermits, enerzijds, aangezien elke administratieve beslissing het voorwerp kan uitmaken van een juridictioneel beroep, in het tegenovergestelde geval zou moeten worden gesteld dat elke delegatie in beginsel in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel en, anderzijds, de controle die de Raad van State uitoefent op de beslissing van de gouverneur beperkt is tot de kennelijke beoordelingsverging.

A.3.3.1. In het tweede onderdeel van het tweede middel bekritiseert de verzoekende partij het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de verplichting, voor de provinciegouverneur, om aan het criterium van de residentiële en actieve bevolking een weging van minstens 70 pct. toe te kennen, hetgeen ertoe leidt dat de gemeenten met veel inwoners en actieve personen in grotere mate moeten bijdragen tot de financiering van de hulpverleningszone, terwijl niets verantwoordt dat dat criterium dermate bevoorrecht wordt ten opzichte van de andere wegingscriteria, die evenzeer representatief zijn voor het aantal mogelijke interventies door de brandweerdiensten op het grondgebied van de gemeente, zoals de oppervlakte of de op haar grondgebied aanwezige risico's.

A.3.3.2. De Ministerraad is van mening dat de wetgever vermocht ervan uit te gaan dat het criterium van de actieve en residentiële bevolking voorrang moest krijgen op de andere in zoverre die factor een meer dan overwegende invloed heeft op het aantal interventies van de brandweerdiensten op het grondgebied van de gemeente. Hij voegt eraan toe dat de cijfergegevens met betrekking tot de responsabilisering van de plaatselijke en provinciale besturen aantonen dat het percentage geresponsabiliseerde besturen aanzienlijk hoger ligt voor de centrumsteden dan voor de andere aangesloten besturen, en dat, bijgevolg, de bedragen van de aanvullende bijdragen die die laatstgenoemde betalen, aanzienlijk hoger liggen. Hij merkt op dat de centrumsteden precies de steden zijn met een grotere residentiële en actieve bevolking. Daarnaast herinnert hij eraan dat, indien de gemeenten van een hulpverleningszone het erover eens worden dat dat criterium minder zwaar moet doorwegen, zij een andere weging of zelfs andere criteria kunnen overeenkomen.

Ten aanzien van de vergelijking tussen de grote en de kleine gemeenten is de Ministerraad van mening dat die categorieën van gemeenten niet vergelijkbaar zijn, zodat zij verschillend kunnen worden behandeld. Bovendien preciseert hij dat de bestreden bepaling precies tot gevolg heeft de kleine gemeenten te beschermen en te voorkomen dat zij het slachtoffer worden van discriminatie.

A.3.3.3. De verzoekende partij is van mening dat de Ministerraad niet aantoont dat de verplichte weging van het criterium van de bevolking op een dergelijk niveau relevant is. Zij is van oordeel dat de maatregel des te minder verantwoord is, daar, tot dan toe, de wet de criteria van de bevolking en van het kadastraal inkomen op dezelfde wijze behandelde en dat de op het grondgebied van de gemeente aanwezige risico's zich niet beperken tot gerichte risico's, zoals de Ministerraad lijkt te beweren. De verzoekende partij verwijst in dat opzicht naar de voormelde omzendbrief van 16 augustus 2014, waarin gewag wordt gemaakt van risico's die niet zijn verbonden aan inrichtingen die reeds zouden beschikken over hun eigen veiligheidsnormen.

A.4.1. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het beginsel van rechtszekerheid. Zij verwijst de bestreden bepaling erin te voorzien dat de provinciegouverneur gedurende drie jaar rekening houdt met het passief van de gemeenten inzake bijdragen, zoals bedoeld in artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

A.4.2.1. In een eerste onderdeel bekritiseert de verzoekende partij het verschil in behandeling tussen de vroegere gemeenten-groepscentra en de gemeenten die vroeger door de eerstgenoemde werden bediend. Zij is van mening dat de vroegere gemeenten-groepscentra mogelijk door de gouverneur ertoe worden verplicht een grotere financiële tegemoetkoming te betalen dan de vroeger bediende gemeenten, wegens achterstallige bijdragen die die laatstgenoemde nog moeten betalen aan hun vroegere gemeente-groepscentrum.

De verzoekende partij ziet niet in welk doel de wetgever nastreeft, terwijl de bestreden maatregel de vroegere gemeenten-groepscentra voorschotten op bijdragen en bijdragen die hun werkelijk verschuldigd zijn voor de jaren vóór de integratie in hulpverleningszones riskeert te ontnemen, hoewel die schuldvorderingen deel uitmaken van hun vermogen. Zij is van mening dat een dergelijke aantasting van het vermogen van de vroegere gemeenten-groepscentra in strijd is met de naleving van het eigendomsrecht.

A.4.2.2. De Ministerraad is van mening dat dat middel berust op een verkeerde lezing van artikel 68, § 3, vierde lid, van de wet van 15 mei 2007 waarnaar de bestreden bepaling verwijst. Hij zet uiteen dat die bepaling de schuldvorderingen niet opheft waarover de vroegere gemeenten-groepscentra ten aanzien van de vroegere beschermde gemeenten beschikken op grond van de wet van 31 december 1963, maar dat zij zich ertoe beperkt, in zoverre de bestreden bepaling daarnaar verwijst, een mechanisme in te voeren voor de compensatie tussen de schuldvorderingen waarover de vroegere gemeenten-groepscentra beschikken en de bedragen die van hen worden gevorderd in het kader van de verrichte verdeling met het oog op de betaling van de responsabiliseringsrekening van de zone. Hij verklaart dat, concreet, het bedrag van de schuldvordering wordt afgetrokken van het deel van de responsabiliseringsrekening dat de vroegere gemeente-groepscentrum ten laste moet nemen en komt bovenop de rekening ten laste van de vroegere beschermde gemeente die schuldenaar is. Hij leidt hieruit af dat dat mechanisme de vroegere gemeenten-groepscentra die schuldeiser zijn, geenszins benadeelt.

Ten slotte onderstreept hij dat het passief van de vroegere beschermde gemeenten ten aanzien van de vroegere gemeenten-groepscentra niet is opgenomen onder de criteria op basis waarvan de gouverneur de door elke gemeente van de zone verschuldigde dotaties vaststelt. Hij preciseert dat dat passief niet mag worden verward met het meer algemene begrip van financiële draagkracht van de gemeente, dat daarentegen een werkelijk verdelingscriterium vormt.

A.4.2.3. De verzoekende partij betwist de interpretatie van de bestreden bepaling die door de Ministerraad wordt verdedigd, die geen steun zou vinden in de wettekst, noch in de parlementaire voorbereiding, en is van mening dat de Ministerraad een andere stelling aanvoert in het kader van de zaak nr. 6105.

De verzoekende partij merkt op dat de bestreden bepaling, op grond van de tekst zelf ervan, de vaststelling van de gemeentelijke dotatie beoogt en niet de vaststelling van het bedrag dat een of andere gemeente zou moeten betalen nadat die dotatie is vastgesteld. Zij is bovendien van mening dat de bestreden bepaling, in de interpretatie die de Ministerraad eraan geeft, niet zou kunnen worden toegepast, vermits een hulpverleningszone bestaat uit verschillende vroegere gemeenten-groepscentra en de schuld van sommige vroegere bediende gemeenten alleen betrekking zou hebben op hun vroegere gemeente-groepscentrum en niet op alle gemeenten van hun hulpverleningszone. Zij voert aan dat de betalingen die zijn gebeurd op grond van de bestreden bepaling, uitsluitend de bijdragen van de gemeenten aan de hulpverleningszone betreffen, zodat geen sprake zou kunnen zijn van enige compensatie in de zin van de artikelen 1289 en volgende van het Burgerlijk Wetboek. De verzoekende partij wijst voorts erop dat de in het geding zijnde bepaling niet afwijkt van artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963, dat voorziet in nauwkeurige bepalingen ten aanzien van de betaling van de regularisatie van de bijdrage, en dat het fout is ervan uit te gaan dat de bestreden wet het de gouverneur mogelijk zou maken de terugbetaling van de schuld van de gemeenten te spreiden door af te wijken van artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963.

A.4.2.4. De verzoekende partij onderstreept voorts dat de bestreden bepaling verwijst naar het passief van de gemeenten inzake de bijdrage, met andere woorden naar alle schulden en lasten ter zake. De bestreden bepaling lijkt dus wel degelijk uitsluitend de bijdrageschulden te beogen die de vroegere bediende gemeenten zouden hebben ten aanzien van hun vroegere gemeente-groepscentrum.

Zij is van mening dat de Ministerraad het objectieve en redelijke motief dat een dergelijk verschil in behandeling verantwoordt, niet uitdrukkelijk aangeeft, en dat hij alleen aanvoert dat de bestreden bepaling een compensatiemechanisme invoert.

A.4.2.5. Diezelfde partij voert ook aan dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte heeft die analoog is aan die van artikel 16 van de Grondwet en dat zij een onlosmakelijk geheel vormen. Zij merkt op dat de schuldvorderingen van de vroegere gemeenten-groepscentra eigendom vormen in de zin van die twee bepalingen en dat de vaststelling van overheidswege, door de provinciegouverneur, van de dotatie van de gemeenten aan de hulpverleningszones een inmenging vormt in het recht op het ongestoord genot van eigendom. De verzoekende partij is van mening dat die inmenging niet verantwoord is door enige rationalisering van de financiering van de hulpverleningszones en dat er op zijn minst een verbreking zou zijn van het evenwicht tussen de vereisten in verband met het nastreven van dat doel van algemeen belang en de vrijwaring van het recht op het ongestoord genot van eigendom. Zij voegt eraan toe dat de situatie des te onredelijker zou zijn daar, enerzijds, de vroegere gemeenten-groepscentra alleen instonden voor de financiering van de uitgaven van de brandweerdiensten, waarbij de betaling door de bediende gemeenten *a posteriori* gebeurde, en daar, anderzijds, in de provincie Namen, de bedragen van de definitieve bijdragen voor de jaren 2007 tot 2011 niet werden vastgesteld.

A.4.3.1. In het tweede onderdeel bekritiseert de verzoekende partij het verschil in behandeling onder de vroegere gemeenten-groepscentra naargelang de gouverneur de definitieve aandelen en de betaling ervan, alsook, daaruit voortvloeiend, de definitieve bedragen van de door de bediende gemeenten verschuldigde bijdragen al dan niet snel heeft vastgesteld. Zij voert aan dat de bestreden bepaling erop neerkomt de compensatie mogelijk te maken van de schuld van sommige beschermde gemeenten ten opzichte van hun vroegere gemeente-groepscentrum, in het kader van betalingen voor de financiering van de hulpverleningszone. Zij voegt eraan toe dat niets erop wijst wat het door de wetgever nagestreefde doel zou zijn.

A.4.3.2. In hoofdorde is de Ministerraad van mening dat dat onderdeel van het middel niet voldoet aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

A.4.3.3. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het middel niet gegrond is aangezien de wetgever geenszins de intentie heeft gehad terug te komen op de vorderingsrechten die de vroegere gemeenten-groepscentra onder de gelding van de wet van 31 december 1963 hadden verworven ten aanzien van de vroegere beschermde gemeenten.

A.4.4. De verzoekende partij is van mening dat dat onderdeel van het middel ontvankelijk is en dat de Ministerraad de draagwijdte ervan heeft begrepen. Zij merkt op dat de Ministerraad het met de bestreden bepaling nagestreefde doel niet expliciet aangeeft. Zij voert voorts aan dat alleen de gemeenten-groepscentra ten aanzien waarvan de definitieve bedragen van de bijdragen met vertraging zouden zijn vastgesteld (zodat een passief wordt gecreëerd voor de bediende gemeenten) riskeren dat hun schuldvorderingen niet worden betaald. De verzoekende partij is echter van mening dat die vertraging een dergelijk verschil in behandeling niet zou kunnen verantwoorden.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1.1. Het beroep heeft betrekking op artikel 66 van de wet van 5 mei 2014 « betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector », dat in 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 » een artikel 21/2 invoegt, dat luidt :

« Het bedrag van de aanvullende werkgeverspensioensbijdragen die verschuldigd zijn voor de individuele responsabilisering, wordt verdeeld onder de gemeenten van de zone conform de bepalingen van artikel 68, §§ 2 en 3 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid ».

B.1.2. De wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid voorziet in de oprichting van hulpverleningszones en in de overdracht van het personeel van de vroegere gemeentelijke brandweerkorpsen naar de nieuwe zones. Voor dat personeel is een eenvormig administratief en geldelijk statuut voor alle hulpverleningszones vastgesteld. De bestreden bepaling past in een geheel van bepalingen die tot doel hebben de situatie, inzake sociale veiligheid en pensioenen, van alle vastbenoemde beroepspersoneelsleden van de hulpverleningszones te regelen.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 mei 2014 wordt gepreciseerd :

« De algemene richtlijn die gevolgd werd in deze wet is om de bepalingen van 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 van toepassing te maken op de hulpverleningszones. Deze richtlijn geldt zowel voor de hulpverleningszones, in hun hoedanigheid van werkgevers, als voor de vastbenoemde of gelijkgestelde personeelsleden die ze te werk stellen » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3434/002, pp. 15-16).

B.2.1. De bestreden bepaling verwijst naar artikel 68, §§ 2 en 3, van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid. Die bepaling, zoals gewijzigd bij artikel 23 van de wet van 19 april 2014 « tot vaststelling van bepaalde aspecten van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones en van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp en tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid », luidt :

« § 2. De dotaties van de gemeenten van de zone worden jaarlijks vastgelegd door de raad op basis van een akkoord, bereikt tussen de verschillende betrokken gemeenteraden.

Het akkoord wordt bereikt ten laatste op 1 november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de dotatie bestemd is.

Voor de eerste inschrijving van de gemeentelijke dotatie kan de raad van de prezone beslissen de datum van 1 november 2014 te verdagen en ten laatste op 1 november 2015 een akkoord bereiken.

§ 3. Bij gebrek aan dergelijk akkoord, wordt de dotatie van elke gemeente vastgesteld door de provinciegouverneur, rekening houdende met de volgende criteria voor elke gemeente :

- de residentiële en actieve bevolking;
- de oppervlakte;
- het kadastraal inkomen;
- het belastbaar inkomen;
- de risico's aanwezig op het grondgebied van de gemeente;
- de gemiddelde interventietijd op het grondgebied van de gemeente;
- de financiële draagkracht van de gemeente.

Aan het criterium ‘ residentiële en actieve bevolking ’ wordt een weging van minstens 70 % toegekend.

De gouverneur brengt elke gemeente op de hoogte van het bedrag van de gemeentelijke dotatie waarvoor hij moet instaan, dit ten laatste op 15 december van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarvoor de dotatie bestemd is.

Voor de drie jaren die volgen op de integratie van de brandweerdiensten in de hulpverleningszones, houdt de gouverneur bij het bepalen van de gemeentelijke dotatie rekening met het passief van de gemeenten inzake de bijdragen bedoeld in artikel 10, § 4, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

De gouverneur kan beslissen over specifieke betalingsmethoden voor de betaling van de gemeentelijke dotaties.

De gemeenteraad kan tegen de beslissing van de gouverneur beroep instellen bij de minister binnen een termijn van twintig dagen, te rekenen vanaf de dag na de kennisgeving ervan aan de gemeentelijke overheid.

De minister van Binnenlandse Zaken beslist over dit beroep binnen een termijn van veertig dagen, te rekenen vanaf de dag na de ontvangst ervan.

Ten laatste op de laatste dag van deze termijn deelt hij zijn beslissing mee aan de gouverneur, de zoneraad en de gemeenteraad.

Bij ontstentenis van een beslissing bij het verstrijken van deze termijn, wordt het beroep als verworpen beschouwd.

De beslissing aangaande het beroep geldt als inschrijving in de gemeentebegroting op 1 november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de dotatie bestemd is ».

B.2.2. Bij zijn arrest nr. 5/2016 van 14 januari 2016 heeft het Hof het beroep met betrekking tot die bepaling verworpen.

Ten aanzien van het verzoek tot samenvoeging van de beroepen in de zaken nrs. 6104 en 6105

B.3.1. De Ministerraad, hierin gevolgd door de verzoekende partij, verzoekt het Hof de in de zaken nrs. 6104 en 6105 ingestelde beroepen samen te voegen. Het beroep in de zaak nr. 6105 heeft betrekking op artikel 23 van de wet van 19 april 2014 « tot vaststelling van bepaalde aspecten van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones en van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp en tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid ».

B.3.2. Met toepassing van artikel 100 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof kan het Hof de beroepen tot vernietiging betreffende eenzelfde norm samenvoegen. Te dezen hebben de beroepen geen betrekking op dezelfde norm. De samenvoeging van de zaken is overigens een maatregel die het Hof neemt rekening houdend met de vereisten van een goede rechtsbedeling.

Er dient niet te worden ingegaan op het verzoek tot samenvoeging.

Ten aanzien van het eerste middel

B.4. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partij verwijt de bestreden bepaling de aanvullende werkgeverspensioenbijdragen die verschuldigd zijn voor de individuele responsabilisering en met betrekking tot de personeelsleden van de hulpverleningszones, ten laste te leggen van de gemeenten die de hulpverleningszone samenstellen en niet ten laste te leggen van de zone

zelf, hetgeen een discriminatie zou teweegbrengen tussen die gemeenten, die die bijdragen moeten betalen terwijl zij niet de hoedanigheid van werkgever van die personeelsleden hebben, en alle andere plaatselijke besturen die zijn onderworpen aan de betaling van dezelfde bijdragen met betrekking tot de personeelsleden van wie zij de werkgever zijn.

B.5.1. De artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011 leggen aan bepaalde besturen die lid zijn van het gesolidariseerd pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen van de Dienst van de Bijzondere Socialezekerheidstelsels (DIBISS) 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 gesolidariseerd pensioenfonds van de DIBISS 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.5.2. Zoals gepreciseerd in de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet, « 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.5.3. 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.5.4. De basispensioenbijdrage die door elke overheidswerkgever wordt betaald, wordt berekend op basis van de loonmassa die overeenstemt met de lonen die hij elk jaar aan zijn vastbenoemd personeel uitbetaalt. De wetgever, vanuit de noodzaak de financiering van de pensioenen van de benoemde personeelsleden van de plaatselijke besturen te waarborgen, heeft getracht de negatieve gevolgen, voor die financiering, van de vermindering, door bepaalde werkgevers, van hun aantal benoemde personeelsleden ten opzichte van het aantal voormalige statutaire personeelsleden en hun rechthebbenden die een pensioen ontvangen ten laste van het gesolidariseerd pensioenfonds van de DIBISS te corrigeren.

Een dergelijke handelwijze vanwege de overheidswerkgevers is weliswaar wettig en toelaatbaar, maar heeft gevolgen voor de financiering van de pensioenen die verschuldigd zijn aan hun voormalige benoemde personeelsleden. Bij zijn arrest nr. 71/2013 van 22 mei 2013 heeft het Hof geoordeeld dat het niet onredelijk was dat de wetgever de werkgevers die op die manier de moeilijkheden inzake financiering van de pensioenen van het vastbenoemd personeel van de plaatselijke besturen mee verergeren, tracht te responsabiliseren door hun een gedeelte van de financiële gevolgen van hun keuzen inzake benoeming van hun personeel te laten dragen.

B.5.5. Artikel 65 van de wet van 5 mei 2014 voegt in de wet van 24 oktober 2011 een artikel 21/1 in, dat een juridische fictie creëert voor de berekening van de responsabiliseringsbijdrage die de gemeenten en de intercommunales die vastbenoemd personeel hebben overgedragen aan een hulpverleningszone, verschuldigd zijn. Die fictie vormt een tijdelijk corrigerend mechanisme om te voorkomen dat de responsabiliseringsbijdrage van de betrokken gemeenten en intercommunales kunstmatig wordt verhoogd door de overdracht van het personeel.

De bestreden bepaling maakt geen deel uit van dat corrigerend mechanisme en de toepassing ervan is overigens niet beperkt in de tijd.

B.6. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, heeft artikel 21/2 van de wet van 24 oktober 2011, ingevoegd bij de bestreden bepaling, tot gevolg de gemeenten die de hulpverleningszone vormen het bedrag ten laste te leggen van de aanvullende werkgeverspensioenbijdragen die de zone voor de individuele responsabilisering verschuldigd is. Het gegeven dat de rekening wordt gericht aan en betaald door de zone zelf doet geen afbreuk aan het feit dat het bedrag van de bijdragen, met toepassing van de bestreden bepaling, rechtstreeks wordt gedragen door de gemeenten die lid zijn van de zone en niet door de begroting van die laatstgenoemde. Hoewel het juist is dat die begroting grotendeels bestaat uit de dotaties ten laste van de gemeenten, bestaat zij eveneens uit andere financieringsbronnen en valt zij voor de rest niet samen met de begrotingen van de gemeenten die de zone vormen.

B.7. De verantwoording voor het amendement dat aan de oorsprong van de bestreden bepaling ligt, geeft aan :

« Artikel 21/2 voorziet hoe de responsabiliseringsfactuur gericht aan een hulpverleningszone verdeeld moet worden onder de gemeenten die de zone vormen. Eerder dan een nieuwe verplichte verdeelsleutel uit te vinden, werden de bepalingen van artikel 68, § 2 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid toegepast. Bij gebrek aan akkoord tussen de gemeenten over een onderling overeengekomen verdeelsleutel, zullen de parameters voorzien door artikel 68, § 2, derde lid, toegepast worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3434/002, p. 24).

B.8. Aangezien de responsabiliseringsbijdrage tot doel heeft een deficit in de financiering van de pensioenen van de benoemde ambtenaren van de plaatselijke besturen en van hun rechthebbenden als gevolg van keuzes op het vlak van personeelsbeleid te compenseren en aangezien het opleggen ervan bijgevolg rechtstreeks verbonden is met de beslissingen die de plaatselijke werkgevers ter zake nemen, is het niet redelijk verantwoord de last van die bijdrage te laten dragen door een of meer andere rechtspersonen dan de werkgever die verantwoordelijk is voor het beleid inzake de benoeming van zijn personeel.

B.9. Overigens vormt de onvoorzienbaarheid van het bedrag dat de hulpverleningszone verschuldigd is als aanvullende werkgeverspensioenbijdragen geen belemmering voor de inschrijving van die post in de begroting van de zone zelf. Andere schulden die in de begroting van de hulpverleningszones zijn opgenomen, vertonen immers eveneens een onvoorzienbaar bedrag, waarbij de opmaak van een begroting per definitie steunt op ramingen.

B.10. Het middel is gegrond. Artikel 66 van de wet van 5 mei 2014 betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector dient te worden vernietigd.

Daar het tweede en het derde middel die door de verzoekende partij zijn aangevoerd, niet kunnen leiden tot een ruimere vernietiging, dienen zij niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 66 van de wet van 5 mei 2014 betreffende diverse aangelegenheden inzake de pensioenen van de overheidssector.

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 14 januari 2016.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels