

Rolnummer 6381
Arrest nr. 154/2016 van 1 december 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 74 van de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen, gesteld door het Arbeidshof te Gent, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 11 maart 2016 in zake de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid tegen de Belgische Staat, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 16 maart 2016, heeft het Arbeidshof te Gent, afdeling Gent, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 74 van de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen de bevoegdheidsverdelende regelen en meer bepaald artikel 175 van de Grondwet doordat zij het lot regelt van het IWONL na de opheffing van dit instituut, waarbij deze overdracht van rechtswege geschiedt naar de Gemeenschappen en de Gewesten naargelang de delegatie die zij aan het IWONL hebben gegeven, voor zover deze overdracht niet door de Koning is geregeld bij in Ministerraad overlegde besluiten, terwijl een dergelijke wet die de financiering van de gemeenschappen en gewesten regelt slechts met een wet die met een bijzondere meerderheid wordt aangenomen kan worden geregeld ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering in de persoon van de Vlaamse minister van Onderwijs, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vansteenkiste, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Franse Gemeenschap, vertegenwoordigd door haar Regering, in de persoon van haar minister-president, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Lindemans, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-F. De Bock en Mr. V. De Schepper, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door de Franse Gemeenschap en de Ministerraad.

Bij beschikking van 21 september 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers A. Alen en T. Giet, ter vervanging van rechter J.-P. Moerman, wettig verhinderd op die datum, 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 19 oktober 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 19 oktober 2016 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. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid dagvaardde de Belgische Staat en het Instituut tot Aanmoediging van het Wetenschappelijk Onderzoek in Nijverheid en Landbouw (hierna : IWONL) met het oog op de betaling van achterstallige socialezekerheidsbijdragen van het IWONL voor het derde en het vierde kwartaal van het jaar 1994, vermeerderd met de wettelijke intresten.

De Belgische Staat en het IWONL dagvaardden vervolgens de Franse en de Vlaamse Gemeenschap in gedwongen tussenkomst en vrijwaring.

Het verwijzende rechtscollège stelde vast dat het IWONL op 1 januari 1995 werd opgeheven. Het oordeelde dat de toegekende specialisatiebeurzen, in zoverre ze betrekking zouden hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, en die met middelen van de gemeenschappen worden gefinancierd, dienen te worden beschouwd als een lastgeving van een gemeenschap aan het IWONL. Het kwam eveneens tot de vaststelling dat de overdracht van verplichtingen van het IWONL naar de gemeenschappen, in het bijzonder voor die lastgeving, wordt geregeld in artikel 74, § 3, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen. Het verwijst echter naar artikel 175 van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat het financieringsstelsel van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap dient te worden geregeld bij een wet die wordt aangenomen met een bijzondere meerderheid.

Het verwijzende rechtscollège stelt zich bijgevolg de vraag of de wetgever een schuld van een federale instelling kan overdragen bij gewone wet. Dit brengt het ertoe de voormelde prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

Standpunt van de Franse Gemeenschap

A.1. De Franse Gemeenschap is van oordeel dat het overdragen van « lasten uit het verleden » van het IWONL aan de gemeenschappen (artikel 74, § 3, tweede lid, van de wet houdende sociale en diverse bepalingen; hierna : wet van 6 augustus 1993) onmiskenbaar de vrijheid van die gemeenschappen om hun financiële middelen naar eigen keuze aan te wenden, miskent zodat de overdracht onder artikel 175 van de Grondwet valt.

A.2.1. Door de overdracht van schulden in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (hierna : Bijzondere Financieringswet) op te nemen, geeft de bijzondere wetgever aan dat die materie betrekking heeft op de financiering en bijgevolg slechts bij een bijzonderemeerderheidswet kan worden geregeld zoals wordt voorgeschreven in artikel 175 van de Grondwet. De Franse Gemeenschap wijst erop dat in de Bijzondere Financieringswet geen regeling is opgenomen voor het passief van het IWONL. De overdracht van de schulden dient bijgevolg bij een bijzonderemeerderheidswet te worden geregeld.

A.2.2. In de hypothese dat er wel een bijzonderemeerderheidsbepaling voorhanden zou zijn, dan kan die bepaling evenwel niet inhouden dat zij de federale overheid toelaat om bij gewone wet schulden aan de gemeenschappen over te dragen indien die niet overeenstemmen met opdrachten die door de gemeenschappen aan het IWONL werden toevertrouwd. Het beginsel van financieel federalisme impliceert dat de financiële lasten van een beleid moeten worden gedragen door de materieel bevoegde overheid.

A.3. Zij merkt nog op dat het verwijzende rechtscollège nog niet heeft vastgesteld in welke mate de betwiste schulden toegerekend kunnen worden aan de gemeenschappen.

Standpunt van de Vlaamse Gemeenschap

A.4. De Vlaamse Gemeenschap wijst erop dat artikel 175 van de Grondwet de bestedingsautonomie van de gemeenschappen beschermt. Die autonomie wordt gewaarborgd doordat elke wijziging van het financieringsstelsel wordt geregeld met een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

A.5. De in artikel 74, § 3, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1993 voorgeschreven overdracht van schulden valt onder de financieringsregeling in artikel 175 van de Grondwet. Immers, de toename van schulden impliceert een vermindering van de beschikbare middelen zonder enige beleidskeuze van de gemeenschappen zelf.

A.6. Zij wijst erop dat in de Bijzondere Financieringswet geen regeling is opgenomen voor het passief van het IWONL, hoewel de budgettaire en de financiële gevolgen van bevoegdheidsoverdrachten bij bijzonderemeerderheidswet dienen te worden geregeld. De in artikel 74, § 3, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1993 beoogde overdracht van schulden van het IWONL aan de gemeenschappen kan dus niet bij gewone wet worden geregeld.

Standpunt van de Ministerraad

A.7.1. De Ministerraad werpt in hoofdorde op dat de in het geding zijnde overdracht van financiële lasten naar de gemeenschappen geenszins kan worden beschouwd als een regel met betrekking tot de financiering van de gemeenschappen. Artikel 175 van de Grondwet handelt enkel over de stabiliteit van het financieringsstelsel en bevat de algemene principes ervan, zoals de financieringsbronnen. Die grondwetsbepaling kan niet zo worden geïnterpreteerd dat zij elke maatregel die een mogelijke weerslag heeft op de financiën viseert.

A.7.2. Het gegeven dat de financiële lasten volgen bij de overdracht van de opdrachten van het IWONL naar de gemeenschappen is louter het gevolg van het financieel federalisme. Artikel 6bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kent immers aan de gemeenschappen de parallelle bevoegdheid inzake het wetenschappelijk onderzoek toe.

A.8. In navolging van de communautarisering van het wetenschaps- en het technologiebeleid heeft het IWONL evenwel opdrachten uitgevoerd die passen in het kader van aangelegenheden die onder de bevoegdheden van de gemeenschappen vallen. Die opdrachten werden gefinancierd met financiële middelen van de gemeenschappen. Na de opheffing van het IWONL gaan die opdrachten en lasten dan ook over naar de gemeenschappen.

A.9. Aldus dient de in artikel 74, § 3, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1993 beoogde overdracht niet bij een bijzonderemeerderheidswet te worden geregeld.

- B -

Ten aanzien van de context van de in het geding zijnde bepaling

B.1.1. Het Instituut tot Aanmoediging van het Wetenschappelijk Onderzoek in Nijverheid en Landbouw (hierna : IWONL) werd opgericht bij de besluitwet van 27 december 1944 « houdende oprichting van een instituut tot aanmoediging van het Wetenschappelijk Onderzoek in Nijverheid en Landbouw ».

B.1.2. De besluitwet van 27 december 1944 werd gewijzigd bij het koninklijk besluit van 5 juni 1957 « houdende omwerking van het statuut van het Instituut tot Aanmoediging van het Wetenschappelijk Onderzoek in Nijverheid en Landbouw » (hierna : koninklijk besluit van 5 juni 1957).

Krachtens artikel 1 van het statuut van het IWONL, gevoegd bij het koninklijk besluit van 5 juni 1957, aangevuld en gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 86 van 11 november 1967 tot wijziging en aanvulling van het koninklijk besluit van 5 juni 1957, wordt het IWONL als een instelling van openbaar nut opgericht, die zich in hoofddoel tot doel stelt alle wetenschappelijk en technisch onderzoek, waarbij de vooruitgang van nijverheid en landbouw gebaat wordt, door middel van toelagen, uit te lokken, te bevorderen en aan te moedigen.

B.1.3. Krachtens artikel 2*bis*, § 2, van het voormelde statuut, kan het IWONL beurzen en mandaten voor onderzoek verlenen. Krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 18 maart 1968 houdende uitvoeringsmaatregelen van artikel 2*bis*, §§ 1 en § 2, van zijn statuut, kent het IWONL specialisatiebeurzen, navorsingsbeurzen en reisbeurzen toe, met als uitsluitend doel mee te werken aan de vorming van in de nijverheids- of landbouwtechnologie gespecialiseerde navorsers.

B.2. Artikel 74 van de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen (hierna : wet van 6 augustus 1993) bepaalt :

« § 1. Het Instituut tot aanmoediging van het wetenschappelijk onderzoek in nijverheid en landbouw (IWONL), hierna ‘ het Instituut ’ genoemd, wordt afgeschaft op de datum vast te stellen door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit.

§ 2. Met het oog op de in § 1 bedoelde afschaffing regelt de Koning, bij in Ministerraad overlegde besluiten, de overdracht van de personeelsleden van het Instituut naar de diensten die Hij aanwijst.

De overdracht van de personeelsleden vindt plaats met inachtneming van artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Bij wijze van overgangsmaatregel, behoudt het personeel van het Instituut dat in dienst is bij de afschaffing van die instelling, de verworven administratieve toestand en bezoldigingsregeling.

§ 3. Met het oog op de in § 1 bedoelde afschaffing regelt de Koning, bij in Ministerraad overlegde besluiten, de overdracht van de opdrachten, goederen, rechten en verplichtingen van het Instituut naar de diensten die Hij aanwijst.

In de gevallen waarin het Instituut opdrachten als lasthebber van een Gemeenschap of een Gewest heeft uitgevoerd, worden die opdrachten en de daarbij horende goederen, rechten en verplichtingen overgedragen aan de respectieve lastgevers, op een datum overeen te komen tussen het Instituut en elke betrokken lastgever.

Deze overdracht moet gebeuren vóór de datum van inwerkingtreding van het in § 1 bedoelde koninklijk besluit.

Bij ontstentenis van overdracht vóór de datum, zal ze van rechtswege geschieden.

§ 4. De besluitwet van 27 december 1944 tot oprichting van een Instituut tot aanmoediging van het wetenschappelijk onderzoek in nijverheid en landbouw (IWONL), herzien bij het koninklijk besluit van 5 juni 1957 en gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 86 van 11 november 1967 en bij de wet van 2 augustus 1968, wordt opgeheven op de datum van inwerkingtreding van het in § 1 bedoelde koninklijk besluit, en de vermelding van het Instituut in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, vervalt op dezelfde datum ».

B.3. Bij koninklijk besluit van 19 december 1995 betreffende de ontbinding van het IWONL werd dat instituut op 1 januari 1995 afgeschaft.

Die afschaffing noopte tot een regeling inzake de rechtsopvolging voor de goederen, rechten en verplichtingen van het IWONL.

B.4. De parlementaire voorbereiding van artikel 74, § 3, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1993 bevat volgende toelichting :

« Het verlenen van toelagen of beurzen door het IWONL met financiële middelen ter beschikking gesteld door de Gemeenschappen en Gewesten vormen lastgevingen. De goederen, rechten en verplichtingen die eruit voortvloeien worden overgedragen aan de lastgever.

De voorgestelde bepalingen werden geïnspireerd door de wetten betreffende de afschaffing en de herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 13 maart 1991 » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1040/1, p. 29).

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

B.5. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de zaak voor het verwijzende rechtscollege betrekking heeft op de verschuldigde socialezekerheidsbijdragen met betrekking tot het derde en het vierde kwartaal van het jaar 1994 voor de door het IWONL toegekende specialisatiebeurzen.

B.6. Met zijn prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 175 van de Grondwet verhindert dat de in het geding zijnde bepaling verplichtingen van het IWONL aan de Vlaamse of Franse Gemeenschap kan overdragen bij gewone wet.

B.7.1. Artikel 175 van de Grondwet bepaalt :

« Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap vast.

De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, de bestemming van hun ontvangsten bij decreet ».

B.7.2. De parlementaire voorbereiding van artikel 175, eerste lid, van de Grondwet vermeldt :

« De regels voor de financiering zullen worden opgenomen in een uitvoeringswet die met bijzondere meerderheid moet worden goedgekeurd. [...]

De keuze om de financiering in een wet met bijzondere meerderheid te regelen, ligt om drie redenen voor de hand :

- De basisregels die de betrekkingen tussen de Gemeenschappen en de Gewesten bepalen, mogen immers niet door een toevallige gewone meerderheid worden gewijzigd. Over eventuele wijzigingen moet een vrij ruime consensus tussen de Gemeenschappen en de Gewesten bestaan, die in een twee derdemeerderheid tot uiting komt.

In een federale structuur moet zulks deel uitmaken van de ‘ Bundestreue ’, die wil dat dergelijke wijzigen slechts mogelijk zijn in geval van een ruime consensus tussen de Gemeenschappen.

- [...]

- Voor de geloofwaardigheid van de Gemeenschappen en de Gewesten is bovendien een stabiele financieringsregeling van belang. Men moet voorkomen dat mogelijkheden worden geboden om de financiële grondslag van de Gemeenschappen en Gewesten in gevaar te

brengen, wat reeds gebeurd is toen de financieringsregeling van de gewone wet van 9 augustus 1980 werd uitgewerkt » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 10/59b-456/4, p. 22).

« Het is aangewezen het financieringsstelsel van de Gemeenschappen op permanente wijze te verzekeren. Aangezien dit financieringsstelsel alle Gemeenschappen aanbelangt, dient het door de nationale wetgever te worden vastgesteld door een wet aangenomen met de door artikel 1, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-2/1°, p. 6).

B.8. Uit die grondwetsbepaling vloeit voort dat de financiering van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bij een bijzonderemeerderheidswet dient te worden geregeld.

B.9. De bijzonderemeerderheidsvoorwaarde maakt deel uit van het systeem tot bepaling van de bevoegdheden.

Op grond van artikel 26, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vermag het Hof kennis te nemen van de schending van de bijzondere meerderheidsvoorwaarden vereist door de Grondwet.

B.10. Ter zake dient rekening te worden gehouden met artikel 61, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (hierna : Bijzondere Financieringswet).

B.11. Artikel 61, § 3, eerste lid, van de Bijzondere Financieringswet bepaalt :

« De Gemeenschappen en Gewesten nemen, ieder wat hem betreft, de goederen, rechten en verplichtingen over van de instellingen van openbaar nut waarvan de taken ressorteren onder de bevoegdheden van de Gewesten en Gemeenschappen, op de bij de wet vastgestelde wijze, met inachtneming van de beginselen vervat in artikel 57 en in § 1, tweede tot achtste lid, van dit artikel ».

B.12. De parlementaire voorbereiding van die bepaling bevat volgende toelichting :

« De vermogensoverdrachten van activa of passiva naar de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen voortaan alleen bij een wet goedgekeurd met een in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid, geschieden.

Voor het overige kunnen de ontbinding en de herstructurering van instellingen van openbaar nut alleen bij een gewone wet worden geregeld. Bijgevolg moet het beginsel van de vermogensoverdrachten in dit wetsontwerp worden geregeld, en moeten met het oog op de

coherentie de omvang en de wijze van deze overdrachten worden gepreciseerd in de wet die de andere aspecten van de ontbinding of van de herstructurering van de instellingen van openbaar nut zal regelen.

Voor zover zij op bevoegdheden van de Gewesten of de Gemeenschappen betrekking hebben, worden de goederen, rechten en verplichtingen aan de Gewesten en Gemeenschappen overgedragen, met inachtneming van de artikelen 52 en 56 van dit wetsontwerp, mits de nodige aanpassingen worden aangebracht » (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, pp. 45-46).

B.13. Aldus heeft de wetgever de algemene rechtsopvolging van de federale overheid, met inbegrip van de overdracht van lasten uit het verleden aangegaan door instellingen van openbaar nut waarvan de taken geheel of gedeeltelijk ressorteren onder de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten, in essentie geregeld bij een bijzonderemeerderheidswet, die voor haar uitvoering naar een gewone wet verwijst.

Het gegeven dat de gewone wetgever, ter uitvoering van een bijzonderemeerderheidswet, de concrete uitwerking van die overdracht regelt, doet geen afbreuk aan artikel 175, eerste lid, van de Grondwet.

B.14. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 74, § 3, tweede lid, van de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen schendt artikel 175 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 1 december 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot