

Rolnummer 7049
Arrest nr. 13/2020 van 6 februari 2020

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 20 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 », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 7 november 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 november 2018, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« - Schendt artikel 20 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 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de regel van de niet-retroactiviteit van de wetten die onder meer in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek is geformuleerd en met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gewettigd vertrouwen, in zoverre het een onverantwoord onderscheid teweegbrengt tussen, enerzijds, de geresponsabiliseerde werkgevers die zijn gestopt met het tewerkstellen van een of meerdere personeelsleden vóór de inwerkingtreding van die bepaling en, anderzijds, de geresponsabiliseerde werkgevers die zijn gestopt met het tewerkstellen van personeel na de inwerkingtreding ervan, doordat het aan de eerstgenoemden de betaling oplegt van responsabiliseringsbijdragen die voortvloeien uit keuzes die lang vóór het aannemen en de inwerkingtreding van die wet definitief zijn gemaakt ?

- Schendt artikel 20 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 artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens door het eigendomsrecht van de geresponsabiliseerde werkgevers op onevenredige wijze aan te tasten ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Fosses-la-Ville, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Gilson, advocaat bij de balie te Namen;

- de « Association Intercommunale de Santé de la Basse-Sambre », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Levert, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Lombaert en Mr. S. Adriaenssen, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 6 november 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey 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 20 november 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 20 november 2019 de dag van de terechtzitting bepaald op 18 december 2019.

Op de openbare terechtzitting van 18 december 2019 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Lambinet, advocaat bij de balie te Namen, tevens *loco* Mr. S. Gilson, voor het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Fosses-la-Ville;

. Mr. A. Penta, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Levert, voor de « Association Intercommunale de Santé de la Basse-Sambre »;

. Mr. S. Adriaenssen, tevens *loco* Mr. B. Lombaert, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey 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. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 1 januari 1998 heeft het OCMW van Fosses-la-Ville het genot van alle elementen bestemd voor de exploitatie van een rust- en verzorgingstehuis, het « home Dejaifve », overgedragen aan de « Association Intercommunale de Santé de la Basse-Sambre » (hierna : de AISBS). Het personeel van het tehuis werd overgedragen aan de AISBS.

Vanaf het jaar 2013 legt de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (thans de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ)) elk jaar een responsabiliseringsbijdrage ten laste van het OCMW, met toepassing van de artikelen 19 en 20 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 ».

Het OCMW betwist de schuld en de berekeningen met betrekking tot de responsabiliseringsbijdrage en maakt het geschil waarin het, enerzijds, tegenover de RSZ en, anderzijds, tegenover de AISBS staat, aanhangig bij de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen. Voor de verwijzende rechter doet het OCMW gelden dat er een onverantwoord verschil in behandeling bestaat tussen de geresponsabiliseerde werkgevers die zijn gestopt met het tewerkstellen van benoemd personeel vóór het aannemen van de voormelde wet van 24 oktober 2011 en de geresponsabiliseerde werkgevers die zijn gestopt met het tewerkstellen van benoemd personeel na het aannemen ervan. Het is bovendien van mening dat de responsabiliseringsbijdrage een kennelijke en onevenredige inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom van de geresponsabiliseerde werkgevers uitmaakt.

Op verzoek van het OCMW stelt de Rechtbank van eerste aanleg Namen het Hof de hiervoor weergegeven vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Het OCMW van Fosses-la-Ville, eisende partij voor de verwijzende rechter, is van mening dat de in het geding zijnde bepaling een discriminatie tussen de openbare werkgevers doet ontstaan omdat het voor de geresponsabiliseerde werkgevers die zijn gestopt met het tewerkstellen van een of meerdere personeelsleden vóór de inwerkingtreding van de wet, onmogelijk is om keuzes inzake human resources te maken teneinde de toepassing van de responsabiliseringsbijdragen te vermijden of teneinde in de middelen te voorzien die nodig zijn om ze te betalen. Het is van mening dat het evenredigheidsbeginsel niet in acht wordt genomen, aangezien de geresponsabiliseerde werkgevers die zijn gestopt met het tewerkstellen van personeel vóór de inwerkingtreding van de wet, een hoge responsabiliseringsbijdrage moeten storten.

A.1.2. Het OCMW doet gelden dat de toepassing van artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 op de geresponsabiliseerde werkgevers die zijn gestopt met het tewerkstellen van personeel vóór de inwerkingtreding ervan, vragen doet rijzen ten aanzien van het beginsel van niet-retroactiviteit van de wet, dat in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek is vastgelegd, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en met het beginsel van gewettigd vertrouwen. Het zet uiteen dat de geresponsabiliseerde werkgevers die zijn gestopt met het tewerkstellen van personeel vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde wet, een bijdrage op hen toegepast zien krachtens handelingen die vóór de inwerkingtreding ervan zijn verricht, terwijl zij op het ogenblik dat zij die handelingen hebben gesteld, de gevolgen ervan niet konden voorzien. Het leidt daaruit af dat de werkgevers die zich in die situatie bevinden, niet moeten worden « geresponsabiliseerd », aangezien zij geen keuze met kennis van zaken hebben kunnen maken.

Het voegt eraan toe dat het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gewettigd vertrouwen de verplichting opleggen dat de wetgever rekening houdt met de bijzondere situatie van de adressaten van de wet en dat hij overgangsbepalingen aanneemt wanneer de onmiddellijke toepassing van de nieuwe wet op buitensporige wijze afbreuk doet aan publieke of particuliere belangen.

A.2. De « Association Intercommunale de Santé de la Basse-Sambre » (hierna : de AISBS), verwerende partij voor de verwijzende rechter, is van mening dat de in het geding zijnde bepaling retroactief is in zoverre zij van toepassing is op situaties die definitief waren op het ogenblik van de inwerkingtreding ervan. Zij is van mening dat die retroactiviteit niet verantwoord is. Zij voegt eraan toe dat de RSZ zich in dat verband niet op het in het geding zijnde artikel 24 van de wet zou kunnen beroepen, dat enkel betrekking heeft op de activiteitsoverdrachten, de herstructurerings of de afschaffingen die dateren van na de inwerkingtreding ervan.

A.3. De Ministerraad is van mening dat artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 kennelijk geen retroactief karakter heeft. Hij zet uiteen dat de responsabiliseringsbijdrage van een jaar N wordt berekend door het verschil te maken tussen het bedrag van de pensioenen die zijn toegekend aan de gewezen leden van het statutair personeel van een bestuur voor het jaar N en het bedrag van de basispensioenbijdragen die door datzelfde bestuur voor het jaar N zijn betaald voor zijn actieve statutaire personeelsleden. Hij geeft aan dat het jaar N, krachtens artikel 56 van de wet van 24 oktober 2011, niet kan dateren van vóór het jaar 2012. Hij doet gelden dat het feit dat de responsabiliseringsbijdrage ook van toepassing is voor de pensioenlasten die zijn gedragen door het Gesolidariseerde Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen (hierna : het Gesolidariseerde Pensioenfonds) voor de gewezen personeelsleden die zijn gepensioneerd of die uit dienst zijn getreden vóór 1 januari 2012, op zich geen retroactiviteit inhoudt. Hij besluit daaruit dat de in het geding zijnde bepaling enkel de toekomstige gevolgen regelt van situaties waarvan het bestaan of het voortbestaan wordt vastgesteld na de inwerkingtreding ervan, zodat zij onmiddellijk van toepassing is en geen afbreuk doet aan rechten die reeds onherroepelijk zijn vastgesteld.

Hij verwijst naar het arrest van het Hof nr. 71/2013 van 22 mei 2013 en leidt daaruit af dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de in het geding zijnde bepaling redelijk verantwoord is. Hij voegt eraan toe dat de lokale besturen zich niet op verworven rechten met betrekking tot hun bijdrage aan de financiering van de door het Gesolidariseerde Pensioenfonds gedragen pensioenlasten kunnen beroepen, aangezien zij niet rechtmatig konden verwachten dat de andere besturen die bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds zijn aangesloten, in het kader van de solidariteit, de pensioenlasten met betrekking tot hun gewezen statutaire personeelsleden blijven dragen.

A.4. Het OCMW van Fosses-la-Ville betwist de stelling van de Ministerraad volgens welke de in het geding zijnde bepaling enkel betrekking zou hebben op de toekomstige gevolgen van een situatie waarvan het bestaan of het voortbestaan wordt vastgesteld na de inwerkingtreding ervan. Het doet gelden dat, hoewel het vanzelfsprekend is dat het tekort met betrekking tot de financiering van de pensioenen van de statutaire personeelsleden blijft bestaan na de inwerkingtreding van de wet en ervoor was begonnen, zulks niet het geval is voor de situatie die aan de oorsprong van dat tekort ligt, die definitief beëindigd was op het ogenblik van de inwerkingtreding van de in het geding zijnde wet. Het wijst met nadruk op het feit dat de onmogelijkheid voor de geresponsabiliseerde werkgevers om niet alleen op die hervorming te hebben kunnen vooruitlopen maar ook zich eraan te hebben kunnen aanpassen, de discriminatie veroorzaakt die het aanklaagt. Het voegt eraan toe dat het, aangezien het het volledige tehuis aan de AISBS heeft overgedragen, zijn situatie wat betreft de responsabiliseringsbijdrage thans niet kan verbeteren door statutair personeel aan te werven, zodat de rol van financiële stimulans die de bijdrage zou moeten vervullen, geen enkele relevantie voor het OCMW vertoont.

A.5. De AISBS is van mening dat de wetgever, zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het rechtszekerheidsbeginsel te schenden, *a posteriori* geen onvoorzienbare gevolgen kan verbinden aan handelingen die door publieke en particuliere personen zijn verricht. Zij brengt de omstandigheden van de zaak in herinnering en wijst met nadruk op het feit dat het een situatie betreft waarvan de gevolgen vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet volledig uitgewerkt waren. Zij voegt eraan toe dat het OCMW thans in de onmogelijkheid verkeert om statutair personeel aan te werven teneinde te vermijden de responsabiliseringsbijdrage te betalen, aangezien er geen tewerkstelling in het kader meer is.

A.6. De Ministerraad brengt in herinnering dat het in het geding zijnde mechanisme een corrigerend en geen bestraffend karakter heeft : het strekt ertoe op alle werkgevers een zelfde invloed uit te oefenen opdat zij de voorrang geven aan de statutaire benoeming boven de contractuele aanwerving. Hij geeft aan dat elke openbare werkgever de gemaakte keuzes inzake human resources kan corrigeren door statutair personeel aan te werven om het personeel te vervangen dat hem verlaat, ongeacht of het contractueel of statutair is. Hij doet gelden dat er geen twee onderscheiden categorieën van geresponsabiliseerde werkgevers bestaan, aangezien alle betrokken werkgevers een personeelsbeleid vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling hebben kunnen aannemen en zij allen hun beleid eveneens kunnen aanpassen sedert de inwerkingtreding ervan.

Wat de kwestie van de retroactiviteit van de in het geding zijnde bepaling betreft, is de Ministerraad in hoofdorde van mening dat niet kan worden aangevoerd dat er bij de betrokken besturen een rechtmatige verwachting bestond en hij voert in ondergeschikte orde aan dat een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de noodzaak om de financiering van de pensioenen van de statutaire personeelsleden van de provinciale en plaatselijke besturen gezond te maken, een inbreuk op de verwachtingen van de besturen hoe dan ook zou kunnen verantwoorden.

A.7. Het OCMW van Fosses-la-Ville doet gelden dat de in het geding zijnde responsabiliseringsbijdrage kennelijk een onevenredige inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom van de geresponsabiliseerde werkgevers uitmaakt. Het is van mening dat zij een overdreven last uitmaakt die afbreuk kan doen aan de situatie van de geresponsabiliseerde werkgevers, temeer daar zij bedoeld is om elk jaar te verhogen. Het verwijst naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.8. De AISBS is het eens met de argumentatie van het OCMW en is eveneens van mening dat de tweede prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord.

A.9. De Ministerraad brengt in herinnering dat het doel van de in het geding zijnde bepaling erin bestaat de daling van de pensioenbijdragen te compenseren die, in combinatie met de stijging van de pensioenlasten, leidt tot een constante stijging van het bijdragepercentage dat nodig is om de uitgaven te dekken. Hij is van mening dat dat doel kennelijk legitiem is. Hij doet gelden dat het mechanisme van de responsabiliseringsbijdrage een relevant middel is om dat doel te bereiken en dat dat mechanisme ook noodzakelijk is, aangezien er volgens hem geen ander middel is dat het mogelijk maakt het nagestreefde doel te bereiken. Ten slotte is hij van mening dat de in het geding zijnde bepaling evenredig is met dat doel, aangezien elk bestuur slechts wordt geresponsabiliseerd op grond van het tekort dat het veroorzaakt. Hij brengt in herinnering dat die responsabilisering het daartegenover mogelijk maakt elk gepensioneerd statutair personeelslid te waarborgen dat het het bedrag ontvangt waarop het als pensioen aanspraak kan maken. Hij besluit daaruit dat, gesteld dat het Hof een aantasting van het eigendomsrecht vaststelt, die aantasting redelijk verantwoord zou zijn door de bij de in het geding zijnde maatregel nagestreefde doelstellingen.

A.10. Het OCMW van Fosses-la-Ville betwist niet dat het bij de in het geding zijnde bepaling nagestreefde doel legitiem is, maar het voert aan dat de aangewende middelen om het te bereiken noch doeltreffend, noch evenredig zijn. Het brengt in herinnering dat de wet van 30 maart 2018 « met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als niet-vastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerde pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen » het mechanisme van de responsabiliseringsbijdrage aanpast en wijzigt, hetgeen volgens het OCMW het bewijs vormt van het feit dat de in het geding zijnde bepaling haar doel niet kon bereiken.

A.11. De AISBS is van mening dat in het verweer van de Ministerraad geen rekening wordt gehouden met de voorliggende situatie en zij herinnert eraan dat het OCMW thans geen statutair personeel kan aanwerven, aangezien er geen tewerkstelling in het kader meer is.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 20 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 » (hierna : de wet van 24 oktober 2011) dat, in de versie ervan die van toepassing is op het voor de verwijzende rechter hangende geschil, bepaalt :

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

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

De in het eerste lid bedoelde aanvullende werkgeversbijdragen, stemmen overeen met het bedrag dat wordt bekomen door de in toepassing van artikel 19 vastgestelde responsabiliseringscoëfficiënt toe te passen op het verschil tussen enerzijds de uitgaven inzake pensioenen bedoeld in het tweede lid, en anderzijds de persoonlijke en de werkgeversbijdragen inzake pensioenen die door de betrokken werkgever in toepassing van artikel 16 verschuldigd zijn voor het desbetreffende jaar.

In afwijking van het eerste lid wordt in geval van toepassing van artikel 7, § 1, zesde lid, de krachtens artikel 19 vastgestelde responsabiliseringscoëfficiënt, toegepast op de geglobaliseerde pensioenlast en loonmassa van het benoemd personeel van de verschillende deelnemers, alsof het één en dezelfde werkgever betrof.

Voor werkgevers die om andere redenen dan de herstructureringen bedoeld in artikelen 24 en 25 geen vastbenoemd personeel meer tewerkstellen, is de responsabiliseringsfactuur gelijk aan de last van de rust- en de overlevingspensioenen die voor het beschouwde jaar door het pensioenfonds van de RSZPPO wordt gedragen.

De werkgevers die dat wensen, kunnen voorschotten storten die in vermindering zullen worden gebracht op het bedrag van de door hen verschuldigde aanvullende bijdragen.

In geval van thesaurietekort, worden de interesten van de prefinanciering door de RSZPPO verdeeld tussen de geresponsabiliseerde werkgevers die onvoldoende voorschotten gestort hebben ten opzichte van hun persoonlijke factuur ».

Vanaf 1 januari 2015 werd het « Gesolidariseerde Pensioenfonds van de RSZPPO » vervangen door het « Gesolidariseerde Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels (DIBISS) » (wet van 12 mei 2014 « tot oprichting van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels »). Vervolgens heeft de wet van 18 maart 2016 « tot wijziging van de benaming van de Rijksdienst voor Pensioenen in Federale Pensioendienst, tot integratie van de bevoegdheden en het personeel van de Pensioendienst voor de Overheidssector, van een deel van de bevoegdheden en van het personeel van de Directie-generaal Oorlogsslachtoffers van de opdrachten ‘ Pensioenen ’ van de lokale en provinciale sectoren van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels en van HR Rail en tot overname van de gemeenschappelijke sociale dienst van de Dienst voor de Bijzondere socialezekerheidsstelsels » de opdrachten inzake pensioenen die krachtens de wet van 12 mei 2014 aan de DIBISS waren toevertrouwd, overgedragen aan de Federale Pensioendienst. Ten

slotte werden de taken van inning en invordering overgedragen van de DIBISS aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) bij de wet van 10 juli 2016 « tot toewijzing van nieuwe inningstaken aan en tot integratie van sommige opdrachten en een deel van het personeel van de dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels in de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid alsmede tot regeling van diverse aangelegenheden met betrekking tot Famifed en de Federale Pensioendienst ».

B.1.2. Artikel 19 van de wet van 24 oktober 2011, waarnaar het in het geding zijnde artikel 20 verwijst, bepaalt, in de versie ervan die van toepassing is op het voor de verwijzende rechter hangende geschil :

« § 1. Het Beheerscomité van de RSZPPO stelt jaarlijks in de loop van het derde kwartaal van het jaar de responsabiliseringscoëfficiënt vast die voor het voorgaande jaar moet worden toegepast.

De responsabiliseringscoëfficiënt waarvan sprake in het eerste lid, is dezelfde voor alle provinciale en plaatselijke besturen en alle lokale politiezones die zijn aangesloten bij het gesolidariseerd pensioenfonds van de RSZPPO.

Deze coëfficiënt wordt zodanig vastgesteld dat de aanvullende werkgeversbijdragen inzake pensioenen die verschuldigd zijn voor de individuele responsabilisering in toepassing van artikel 20, het verschil voor het voorgaande kalenderjaar volledig dekken tussen :

a) enerzijds de bijdragen geïnd door het gesolidariseerd pensioenfonds van de RSZPPO op basis van de in toepassing van artikel 16 vastgestelde basispensioenbijdragevoet, en de in artikel 10 bedoelde andere financiële ontvangsten dan de bijdragen voor het beschouwde jaar;

b) anderzijds de uitgaven die in toepassing van de artikelen 8 en 9 door het gesolidariseerd pensioenfonds van de RSZPPO werden gedragen voor het beschouwde kalenderjaar.

De bedragen van de in a) en b) bedoelde ontvangsten en uitgaven zijn deze die ingeschreven zijn in de rekeningen van het beschouwde jaar die definitief afgesloten en goedgekeurd zijn door het Beheerscomité van de RSZPPO en de minister bevoegd voor de Pensioenen van de openbare sector.

§ 2. Indien de basispensioenbijdragevoet vastgesteld in toepassing van de artikelen 16 en 18 tot gevolg heeft dat de responsabiliseringscoëfficiënt die eruit voortvloeit in toepassing van § 1 kleiner is dan 50 %, wordt de aanwending van de in artikel 13 bedoelde correctiefactoren beperkt zodat de coëfficiënt 50 % bedraagt. Het niet-aangewende deel wordt bestemd voor het in artikel 4, § 3 bedoelde fonds voor de amortisatie van de verhoging van de pensioenbijdragevoeten. Bovendien kan de responsabiliseringscoëfficiënt niet verlagen ten opzichte van het voorgaande jaar en geeft dit indien nodig aanleiding tot een verlaging van de basisbijdragevoet om dit te bereiken ».

B.1.3. Artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 is gewijzigd bij de wet van 30 maart 2018 « met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als niet-vastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerde pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerde Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen ».

Die wijziging heeft geen weerslag op het onderwerp van de prejudiciële vraag.

B.2.1. De financiering van de pensioenen van het vastbenoemd personeel van de provinciale en plaatselijke besturen berust op een systeem van verdeling.

Een dergelijk systeem houdt in dat de basispensioenbijdragen die door elke werkgever worden betaald op de loonmassa die overeenstemt met de lonen die in de loop van het jaar aan zijn vastbenoemd personeel worden uitbetaald, dienen om de pensioenen te financieren van de gewezen vastbenoemde personeelsleden van de betrokken besturen en hun rechthebbenden die tijdens hetzelfde jaar een pensioen ontvangen ten laste van het Gesolidariseerde Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen (hierna : het Gesolidariseerde Pensioenfonds).

B.2.2. De artikelen 19 en 20 van de wet van 24 oktober 2011 leggen aan bepaalde besturen die lid zijn van het Gesolidariseerde Pensioenfonds een responsabiliseringsbijdrage op die een aanvulling is op de werkgeversbijdragen inzake pensioenen. Die aanvulling is door het provinciale of plaatselijke bestuur of door de lokale politiezone verschuldigd wanneer de eigen pensioenbijdragevoet van die werkgever groter is dan de basispensioenbijdragevoet die is vastgesteld met toepassing van artikel 16 van de wet van 24 oktober 2011. De eigen pensioenbijdragevoet is de verhouding tussen, enerzijds, de uitgaven inzake pensioenen die het Gesolidariseerde Pensioenfonds gedurende het in aanmerking genomen 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 Gesolidariseerde Pensioenfonds is aangesloten.

B.2.3. Zoals gepreciseerd in de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 oktober 2011, « zijn [het] inderdaad slechts de geresponsabiliseerde werkgevers die in een rechtvaardiger mate moeten bijdragen tot de solidariteit vermits ze er momenteel niet voldoende aan deelnemen en zulks een deficit doet ontstaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-1770/001, p. 38). De geresponsabiliseerde werkgevers zijn die van wie de loonmassa van de aan het benoemde personeel uitbetaalde lonen te laag is ten opzichte van de last van de pensioenen verschuldigd aan hun voormalige benoemde personeelsleden en hun rechthebbenden.

B.2.4. De aanvulling van de werkgeversbijdrage inzake pensioenen, dat verschuldigd is als individuele responsabilisering en dat berekend wordt 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 :

« Niet al de werkgevers zullen deze supplementaire bijdragen moeten betalen, maar uitsluitend zij bij wie de solidariteit momenteel een tekort vertoont omwille van het feit dat zij uitgaven moet dragen die aanzienlijker zijn dan de bijdragen die ze ontvangt.

[...]

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.2.5. 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. Vanuit de noodzaak de financiering te waarborgen van de pensioenen die worden toegekend aan de benoemde personeelsleden van de plaatselijke besturen, heeft de wetgever getracht de negatieve gevolgen, voor die financiering, van de vermindering, door bepaalde werkgevers, van hun aantal vastbenoemde personeelsleden ten opzichte van het aantal voormalige statutaire personeelsleden en hun rechthebbenden die een pensioen ontvangen ten laste van het Gesolidariseerde Pensioenfonds 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 is 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.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.3. Met de eerste prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht om de bestaanbaarheid te onderzoeken van artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het algemene beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten en met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gewettigd vertrouwen.

B.4.1. Een regel moet als retroactief worden gekwalificeerd wanneer hij van toepassing is op feiten, handelingen en toestanden die definitief waren voltrokken op het ogenblik dat hij in werking is getreden. Daarenboven is het het gewone gevolg van elke wettelijke regel dat hij wordt geacht van onmiddellijke toepassing te zijn niet alleen op feiten die zich voordoen na zijn inwerkingtreding, maar ook op rechtsgevolgen van voordien voorgevallen feiten.

B.4.2. De in het geding zijnde bepaling is in werking getreden op 1 januari 2012. Vóór die datum waren de provinciale en plaatselijke besturen geen responsabiliseringsbijdrage verschuldigd. De eerste responsabiliseringsbijdragen die met toepassing van die bepaling verschuldigd waren, werden berekend voor het jaar 2012, op basis van de in 2012 gedragen last van de pensioenen die werden uitgekeerd aan de gewezen vastbenoemde personeelsleden en hun rechthebbenden, en de pensioenbijdragen die tijdens datzelfde jaar door de betrokken werkgevers zijn betaald.

De omstandigheid dat het verschil tussen het bedrag van de pensioenlast en het bedrag van de pensioenbijdragen die voor een bepaald jaar worden berekend geheel of gedeeltelijk voortvloeit uit de gevolgen van rechtshandelingen die vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling zijn gesteld, heeft niet tot gevolg dat daaraan een retroactieve draagwijdte wordt verleend. Bijgevolg kan de in het geding zijnde bepaling niet in strijd zijn met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten.

B.5.1. Het vertrouwensbeginsel is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel, dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtssubjecten om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.5.2. Zoals blijkt uit de in B.2.4 aangehaalde parlementaire voorbereiding, heeft de wetgever, met de in het geding zijnde bepaling, gepoogd om het probleem van de financiering van de pensioenen van de personeelsleden van de lokale besturen waarmee de overheden werden geconfronteerd, gedeeltelijk op te lossen, door daarbij de inspanning eerst te laten dragen door de werkgevers die, door hun personeelsbeleid, de moeilijkheden inzake financiering mee verergerden. Die openbare werkgevers konden niet redelijkerwijs onkundig zijn van het feit dat zij, door het volume van de statutaire betrekkingen te verminderen, het verschil tussen de last van de pensioenen die tijdens een bepaald jaar aan de gepensioneerde personeelsleden en aan de rechthebbenden van de gewezen personeelsleden zijn uitgekeerd en de pensioenbijdragen die tijdens datzelfde jaar zijn betaald, mee groter maakten. Zij konden bijgevolg niet verwachten dat alle provinciale en plaatselijke besturen die deelnemen aan het Gesolliciteerde Pensioenfonds, hun keuzes inzake personeelsbeleid die een ongunstige weerslag hebben op de financiering van het fonds op zich blijven nemen. Bijgevolg doet de in

het geding zijnde bepaling geen afbreuk aan het vertrouwensbeginsel of aan het rechtszekerheidsbeginsel.

B.6.1. Daarenboven doet artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 geen verschil in behandeling tussen de werkgevers ontstaan, aangezien zij allen op soortgelijke wijze kunnen worden geresponsabiliseerd in het geval waarin hun eigen pensioenbijdragevoet groter is dan de basispensioenbijdragevoet die met toepassing van artikel 16 van de wet van 24 oktober 2011 is vastgesteld.

B.6.2. Ten slotte, indien de prejudiciële vraag in die zin zou moeten worden begrepen dat daarin een gelijke behandeling wordt aangeklaagd tussen de geresponsabiliseerde werkgevers die zijn gestopt met het tewerkstellen van een of meerdere benoemde personeelsleden vóór de inwerkingtreding van de wet van 24 oktober 2011 en de geresponsabiliseerde werkgevers die zijn gestopt met het tewerkstellen van een of meerdere benoemde personeelsleden na de inwerkingtreding van de wet, zou moeten worden vastgesteld dat die twee categorieën van werkgevers zich, ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel dat in B.2.4 is vermeld, niet in wezenlijk verschillende situaties bevinden. De responsabiliseringsbijdrage strekt immers ertoe het huidige financieringstekort van de pensioenen te compenseren dat is veroorzaakt door bepaalde personeelskeuzes, ongeacht het ogenblik waarop die keuzes werden gemaakt. Bovendien zou de maatregel het door de wetgever vastgestelde doel niet kunnen bereiken indien alle situaties die voortvloeien uit keuzes inzake personeelsbeleid die vóór de inwerkingtreding ervan zijn gemaakt, ervan zouden moeten worden vrijgesteld.

B.7. Voor het overige leidt de inaanmerkingneming van de bijzondere situatie die aan de oorsprong ligt van het voor de verwijzende rechter hangende geschil niet tot een andere conclusie. Het komt de administratieve en gerechtelijke overheden die de in het geding zijnde bepaling moeten toepassen, toe te onderzoeken of het personeel van het tehuis « Dejaifve » zijn statuut bij zijn overdracht naar de AISBS heeft behouden en of die werkgever, in dat geval, voor dat personeel heeft bijgedragen en nog steeds bijdraagt aan het Gesolidariseerde Pensioenfonds. In dat geval zou het aan de bevoegde overheden staan daaruit de gevolgen te trekken met betrekking tot de berekening van responsabiliseringsbijdrage opgelegd aan de eisende partij voor de verwijzende rechter, aangezien de door die personeelsleden beklede statutaire betrekkingen niet als verdwenen statutaire betrekkingen zouden kunnen worden beschouwd.

B.8. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.9.1. Met de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht om de bestaanbaarheid te onderzoeken van artikel 20 van de wet van 24 oktober 2011 met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het het eigendomsrecht van de geresponsabiliseerde werkgevers op onevenredige wijze zou aantasten.

B.9.2. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

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

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

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

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

B.9.3. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van eigendom (eerste alinea, eerste zin). Een belasting of een andere heffing houdt in beginsel een inmenging in het recht op ongestoord genot van de eigendom in.

Bovendien vermeldt artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol dat de bescherming van het eigendomsrecht « echter op geen enkele wijze het recht [aantast] dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

De inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom is enkel verenigbaar met dat recht indien ze een redelijk verband van evenredigheid heeft tot het nagestreefde doel, dit wil zeggen indien ze het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt. Ofschoon de wetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt om het evenwicht van het financieringssysteem van de pensioenen te verzekeren, zou een heffing dat recht schenden indien zij automatisch op de werkgever een overdreven last zou doen wegen of fundamenteel afbreuk zou doen aan zijn financiële situatie.

B.10.1. Zoals het Hof bij zijn arresten nrs. 71/2013, voormeld, en 94/2018 heeft geoordeeld, is het niet onverantwoord dat de wetgever heeft getracht de moeilijkheden inzake financiering van de pensioenen van het vastbenoemde personeel van de provinciale en plaatselijke besturen door de vermindering, door bepaalde werkgevers, van het aantal benoemde personeelsleden en, bijgevolg, van de loonmassa waarop de basispensioenbijdrage wordt berekend, te corrigeren door die werkgevers een gedeelte van de financiële gevolgen van hun keuzen inzake de benoeming van hun personeel te laten dragen, door de betaling van een responsabiliseringsbijdrage die het mogelijk maakt de bijkomende pensioenlast die die werkgevers op alle bij het Gesolidariseerde Pensioenfonds aangesloten besturen doen rusten, te compenseren, zij het gedeeltelijk.

B.10.2. Voor het overige brengt het eisende OCMW voor de verwijzende rechter de responsabiliseringsbijdrage niet in het geding wat het beginsel ervan betreft, maar doet het gelden dat het te zijnen aanzien een overdreven last betreft die fundamenteel afbreuk doet aan zijn financiële situatie. Zoals in het verwijzingsvonnis wordt aangegeven, heeft het de verwijzende rechter evenwel geen informatie bezorgd met betrekking tot zijn totale begroting en het gedeelte dat de responsabiliseringsbijdrage daarin vertegenwoordigt.

B.10.3. Daaruit vloeit voort dat het eisende OCMW voor de verwijzende rechter niet aantoont dat de toepassing van de in het geding zijnde bepaling op het OCMW een overdreven last zou doen wegen of fundamenteel afbreuk zou doen aan zijn financiële situatie zodat daaruit, te zijnen aanzien, een schending zou voortvloeien van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.11. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 20 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 », in de versie vóór de wijziging ervan bij de wet van 30 maart 2018 «met betrekking tot het niet in aanmerking nemen van diensten gepresteerd als niet-vastbenoemd personeelslid voor een pensioen van de overheidssector, tot wijziging van de individuele responsabilisering van de provinciale en lokale overheden binnen het Gesolidariseerde Pensioenfonds, tot aanpassing van de reglementering inzake aanvullende pensioenen, tot wijziging van de modaliteiten van de financiering van het Gesolidariseerde Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen en tot bijkomende financiering van het Gesolidariseerde Pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke besturen », schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gewettigd vertrouwen.

- Dezelfde bepaling schendt niet artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

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

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

F. Daoût