



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 135/2023  
van 19 oktober 2023  
Rolnummer : 7881**

*In zake* : de prejudiciële vragen over het decreet van het Waalse Gewest van 29 maart 2018 « tot wijziging van de decreten van 12 februari 2004 betreffende het statuut van de overheidsbestuurder en van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut, met het oog op een sterker bestuur en een sterkere ethiek binnen de Waalse instellingen » en artikel 15*bis*, §§ 3 en 13, van het decreet van het Waalse Gewest van 12 februari 2004 « betreffende [het statuut van] de overheidsbestuurder », zoals dat artikel werd gewijzigd bij het voormelde decreet van 29 maart 2018, gesteld door het Arbeidshof te Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt, K. Jadin en M. Plovie, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest van 10 oktober 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 2 november 2022, heeft het Arbeidshof te Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Druist het decreet (van 29 maart 2018 tot wijziging van de decreten van 12 februari 2004 betreffende het statuut van de overheidsbestuurder en van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut, met het oog op een sterker bestuur en een sterkere ethiek binnen de Waalse instellingen) in tegen de waarborgen vervat in artikel 1 van het Eerste Protocol en in artikel 16 van de Grondwet in zoverre het de ontzetting ten belope van 40 % van een goed vereist zonder billijke en voorafgaande schadeloosstelling ? »;

« Schenden de artikelen 15*bis*, § 3, en 15*bis*, § 13, van het decreet van 12 februari 2004 betreffende het statuut van de overheidsbestuurder, zoals het werd gewijzigd bij het decreet van

29 maart 2018 tot wijziging van de decreten van 12 februari 2004 betreffende het statuut van de overheidsbestuurder en van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut, met het oog op een sterker bestuur en een sterkere ethiek binnen de Waalse instellingen, 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 voormelde artikel 15*bis*, § 13, de toepassing oplegt van de regels waarin is voorzien in artikel 15*bis* op de akten aangenomen en de contracten gesloten vóór de inwerkingtreding van die bepaling, en voor de overheidsbestuurders van wie de vóór die inwerkingtreding contractueel overeengekomen bezoldiging het bezoldigingsplafond waarin in het voormelde artikel 15*bis*, § 3, is voorzien, oversteeg, een loonverlies met zich meebrengt dat aanzienlijk kan zijn, en dat zonder compensatie ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Luc Partoune, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P.-P. Van Gehuchten en Mr. V. Graulich, advocaten bij de balie te Brussel;

- de nv « Liège Airport », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Clesse en Mr. S. Habibi, advocaten bij de balie Luik-Hoei;

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele, Mr. A. Feyt en Mr. N. Mouraux, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 12 juli 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers K. Jadin en D. Pieters 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 september 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 20 september 2023 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 bodemgeskil*

Ten gevolge van de inwerkingtreding van het decreet van het Waalse Gewest van 29 maart 2018 « tot wijziging van de decreten van 12 februari 2004 betreffende het statuut van de overheidsbestuurder en van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut, met het oog op een sterker bestuur en een sterkere ethiek binnen de Waalse instellingen » (hierna : het decreet van 29 maart 2018), brengt de nv « Liège Airport » haar beheerder ervan op de hoogte dat zij ertoe gedwongen is zijn bezoldiging vanaf de maand juli 2018 te verminderen, om die aan te passen aan het jaarlijkse bezoldigingsplafond van 245 000 euro dat bij dat decreet wordt opgelegd. Op 27 september 2018 spreekt de Waalse Regering zich uit over een door de nv « Liège Airport » ingediende aanvraag tot afwijking van het bezoldigingsplafond en zij weigert een dergelijke afwijking toe te kennen. In januari 2019 stelt de beheerder van de nv « Liège Airport » een vordering tegen die laatste in voor de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Luik,

om zich te verzetten tegen de toepassing van het bezoldigingsplafond. In essentie vraagt hij om zijn werkgever te veroordelen tot de uitvoering in natura van de arbeidsovereenkomst en hij vordert het behoud van de contractueel overeengekomen bezoldiging die het plafond overstijgt. Bij een vonnis van 28 februari 2020 verklaart de Rechtbank de vordering niet gegrond. De beheerder van de nv « Liège Airport » stelt hoger beroep in tegen dat vonnis voor het verwijzende rechtscollege. Na zijn ontslag (dat wordt betwist in het kader van een aparte gerechtelijke procedure), past hij zijn vorderingen voor het verwijzende rechtscollege aan en vordert, in essentie, de uitbetaling van de achterstallige bezoldigingen.

Bij een arrest van 28 maart 2022 verwerpt het verwijzende rechtscollege alle door de appellant opgeworpen middelen, met uitzondering van het middel dat is afgeleid uit de schending van het eigendomsrecht, waarover het de uitspraak aanhoudt. Bij een arrest van 10 oktober 2022, in het kader waarvan dat laatste middel wordt onderzocht, is het verwijzende rechtscollege van oordeel dat het eigendomsrecht op geheel of gedeeltelijk analoge wijze is gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol). Het is van oordeel dat er te dezen geen klaarblijkelijke ontstentenis van ongrondwettigheid is die het ervan zou vrijstellen aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen. Het stelt bijgevolg de twee hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Ten aanzien van de prejudiciële vragen*

A.1.1. De appellant voor het verwijzende rechtscollege benadrukt dat het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de vraag of het bezoldigingsplafond dat is bepaald bij artikel 15*bis*, § 3, van het decreet van het Waalse Gewest van 12 februari 2004 « betreffende [het statuut van] de overheidsbestuurder » (hierna : het decreet van 12 februari 2004), zoals het werd vervangen bij artikel 12 van het decreet van 29 maart 2018, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 3 van het decreet van 12 februari 2004 (waarin de van toepassing zijnde definities worden opgesomd en het toepassingsgebied wordt vastgesteld), bestaanbaar is met het recht op het ongestoord genot van eigendom. Hij verwijst naar de rechtspraak van het Hof en naar die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en doet gelden dat elke inmenging in dat recht een legitiem doel van algemeen belang moet nastreven, bij een toegankelijke, precieze en voorzienbare wettelijke grondslag moet zijn voorzien, en evenredig moet zijn. Hij merkt op dat, om te beoordelen of de maatregel al dan niet een onevenredige last veroorzaakt, moet worden onderzocht of er minder dwingende maatregelen mogelijk waren om de nagestreefde doelstelling te bereiken, of er in procedurele waarborgen is voorzien en of een billijke vergoeding het geleden nadeel compenseert.

A.1.2. Wat betreft het toepassingsgebied van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, doet de appellant voor het verwijzende rechtscollege gelden dat de voorzichtige interpretatie die in het verwijzingsarrest wordt aangenomen, niet kan worden betwist. Vervolgens benadrukt hij dat hij geen schuld *ad futurum* opeist. Aangezien zijn arbeidsovereenkomst niet werd gewijzigd en voortdurend werd uitgevoerd vanaf 1 juli 2018 tot de ontbinding ervan, beschikte hij volgens hem voor die volledige periode over een contractuele en wettelijke schuldvordering die toelaat de uitbetaling van de overeengekomen bezoldiging te eisen.

A.1.3. De appellant voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat de in het geding zijnde bepalingen niet precies en voorzienbaar zijn, zodat het wettigheidsvereiste niet wordt nageleefd.

Ten eerste benadrukt hij dat de definities van de begrippen « instelling », « publiekrechtelijke rechtspersoon » en « entiteit », die het toepassingsgebied van artikel 15*bis* van het decreet van 12 februari 2004 bepalen, elkaar niet uitsluiten, hetgeen een grote onzekerheid met zich meebrengt. De appellant voor het verwijzende rechtscollege verwijst in dat verband naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Volgens hem werd de kwestie van de nauwkeurigheid van die begrippen niet door het Hof onderzocht in zijn arrest nr. 85/2020 van 18 juni 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.085). Bovendien is hij van mening dat de onzekerheid over het toepassingsgebied van het bezoldigingsplafond eveneens wordt geïllustreerd in artikel 3, § 3, van het decreet van 12 februari 2004, waarvan de formulering dubbelzinnig is.

Ten tweede benadrukt hij dat het bezoldigingsplafond niet van toepassing is op alle beheerders. Hij merkt op dat dat plafond noch van toepassing is op de beheerders van de rechtspersonen in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk (artikel 3, § 4, van het decreet van 12 februari 2004), noch op de beheerders die een door de Waalse Regering toegekende afwijking genieten (artikel 3, § 7, tweede lid, 2°, van het decreet van 12 februari 2004). Vervolgens benadrukt hij dat op grond van de economische realiteit, de toepassing van het bezoldigingsplafond ofwel kan worden uitgesloten (artikel 3, § 7, tweede lid, 1°, van het decreet van 12 februari 2004), ofwel kan worden getemperd door vooraf een vergelijkend onderzoek van de bezoldigingen uit te voeren (artikel 3, § 7, derde lid, van het decreet van 12 februari 2004). Ten slotte merkt hij op dat, hoewel het bezoldigingsplafond ook van toepassing is op de andere personeelsleden dan de beheerder, er evenwel in een uitzondering is voorzien voor de ziekenhuisartsen en de beoefenaars van de tandheelkunde (artikel 15bis, § 3, laatste lid, van het decreet van 12 februari 2004). Volgens hem zijn meerdere uitzonderingen niet verantwoord : (1) voor de uitsluiting van de verenigingen zonder winstoogmerk is er geen enkele verantwoording, waarbij tevens het risico ontstaat dat het bezoldigingsplafond wordt omzeild; (2) de uitsluiting van de ziekenhuisartsen en de beoefenaars van de tandheelkunde wordt niet verantwoord in de parlementaire voorbereiding; (3) krachtens artikel 3, § 7, tweede lid, 1°, is de toepassing van het plafond uitgesloten in geval van een tijdelijke deelneming om de ontwikkeling van een onderneming te steunen, terwijl de steun in de tijd gespreid kan zijn en eenzelfde beheerder een carrière op lange termijn kan uitbouwen via verschillende tijdelijke deelnemingen en (4) de aan de Waalse Regering toegekende afwijkingmogelijkheid wordt niet verantwoord. Volgens de appellant voor het verwijzende rechtscollege tonen de voormelde uitzonderingen en matigingen aan dat de in het geding zijnde bepalingen geen duidelijke en efficiënte strategie vastleggen om het nagestreefde doel te bereiken. Bovendien blijkt eruit dat een bezoldiging die het plafond overstijgt, verantwoord kan zijn voor een opdracht van algemene directie. Hij benadrukt ten slotte dat, voor de beheerders op wie het bezoldigingsplafond van toepassing is, de in het geding zijnde bepalingen een onweerlegbaar vermoeden van strijdigheid met de doelstellingen van transparantie, openbare zedelijkheid en goed beheer van de publieke middelen met zich meebrengen, zonder dat enig rechtsmiddel hen in staat stelt de gegrondheid van hun bezoldiging *in concreto* aan te tonen.

Ten derde wijst hij op de vaagheid van de afwijkingmogelijkheid waarin bij artikel 3, § 7, tweede lid, 2°, van het decreet van 12 februari 2004 is voorzien. Enerzijds benadrukt hij dat, wat het toepassingsgebied betreft, het bodemgeschil van die vaagheid getuigt : terwijl de Waalse Regering heeft geoordeeld dat de nv « Liège Airport » het verzoek tot afwijking op geldige wijze bij haar heeft ingediend en erop heeft geantwoord met een beslissing tot weigering, heeft het Arbeidsauditoraat-generaal geoordeeld dat, aangezien de nv « Liège Airport » bij naam is opgenomen in de in artikel 3, § 1, bepaalde lijst, zij niet onder het toepassingsgebied van artikel 3, § 7, valt. In tegenstelling tot hetgeen het verwijzende rechtscollege heeft geoordeeld door het advies van het Arbeidsauditoraat-generaal te volgen, valt, volgens de appellant voor het verwijzende rechtscollege, de nv « Liège Airport » onder het toepassingsgebied van artikel 3, § 7, in haar hoedanigheid van entiteit waarin een instelling, bedoeld in artikel 3, § 1, - namelijk, de « Société wallonne des Aéroports » - een gekwalificeerde deelneming bezit. Anderzijds merkt hij op dat er geen enkel criterium is verbonden aan de discretionaire bevoegdheid van de Waalse Regering om al dan niet een afwijking toe te kennen.

A.1.4. De appellant voor het verwijzende rechtscollege doet vervolgens gelden dat de in het geding zijnde maatregel onevenredig is. Hij benadrukt dat de in het geding zijnde bepalingen hem automatisch 43 % van zijn bezoldiging hebben ontnomen, zonder overleg tussen de partijen, zonder aanpassing van de verantwoordelijkheden, zonder enige vorm van schadeloosstelling en zonder beroepsmogelijkheid. Volgens hem is het onbegrijpelijk dat bepaalde beheerders aldus hun bezoldiging wordt ontnomen, terwijl andere beheerders de voormelde uitzonderingen en nuanceringen genieten. Wat de vraag betreft of elke beperking van het eigendomsrecht een schadeloosstelling vereist, is hij van mening dat het in het vastgoedrecht gemaakte onderscheid tussen onteigening en wettelijke erfdiensbaarheid van openbaar nut te dezen niet lijkt te kunnen worden overgenomen.

A.1.5. De appellant voor het verwijzende rechtscollege doet ook gelden dat het onjuist is aan te voeren dat het decreet van 29 maart 2018, in zoverre het voorziet in de toepassing van het bezoldigingsplafond op de lopende overeenkomsten en zo afwijkt van de algemene regels inzake het overgangsrecht, een einde zou stellen aan een tijdelijke regeling. Volgens haar toont niets aan dat de vroegere regeling, die voortvloeit uit het decreet van het Waalse Gewest van 24 november 2016 « tot wijziging van het decreet van 12 februari 2004 betreffende het statuut van de overheidsbestuurder en het decreet van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut » (hierna : het decreet van 24 november 2016), als een tijdelijke regeling was opgevat.

A.1.6. Volgens de appellant voor het verwijzende rechtscollege zijn de in het geding zijnde bepalingen, in de interpretatie dat zij tot gevolg hebben dat automatisch een deel van de overeengekomen bezoldiging wordt

ontnomen, zonder enige vorm van schadeloosstelling noch dienstig beroep dat toelaat na te gaan of, concreet, de overeengekomen bezoldiging al dan niet de vereisten inzake openbare zedelijkheid en goed gebruik van publieke middelen schaadt, niet bestaanbaar met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

Hij verwijst naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en naar de verklaring van de Minister-President tijdens de parlementaire voorbereiding dat er een overtuigingsgesprek met de werkgever kan plaatsvinden en doet gelden dat de in het geding zijnde bepalingen evenwel anders kunnen worden geïnterpreteerd. In de interpretatie dat de toepassing van de in het geding zijnde bepalingen op een beheerder die het bezoldigingsplafond weigert tot gevolg heeft dat de werkgever een verbrekingsvergoeding moet betalen, zijn de in het geding zijnde bepalingen wel bestaanbaar met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

A.2.1. De nv « Liège Airport », geïntimeerde voor het verwijzende rechtscollege, doet gelden dat de eerste prejudiciële vraag in werkelijkheid enkel betrekking heeft op artikel 12, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 29 maart 2018, in zoverre het artikel 15*bis*, § 3, van het decreet van 12 februari 2004 vervangt. Zij benadrukt dat de tweede prejudiciële vraag betrekking heeft op artikel 15*bis*, § 3, van het decreet van 12 februari 2004, in zoverre het, krachtens artikel 15*bis*, § 13, van toepassing is op de overeenkomsten die vóór de inwerkingtreding van het decreet van 29 maart 2018 werden gesloten.

A.2.2. Wat betreft de grieven van de appellant voor het verwijzende rechtscollege volgens welke het toepassingsgebied van het decreet van 12 februari 2004 niet duidelijk noch coherent zou zijn en volgens welke de uitsluiting van bepaalde categorieën van personen uit het toepassingsgebied van het decreet niet verantwoord zou zijn, doet de nv « Liège Airport » allereerst gelden dat die grieven deels vreemd zijn aan de thans onderzochte prejudiciële vragen. Zij benadrukt in het bijzonder dat aan het Hof geen vragen zijn gesteld over de eerbiediging van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Vervolgens zet de nv « Liège Airport » uiteen dat zij wordt beoogd in artikel 3, § 1, 28<sup>o</sup>, van het decreet van 12 februari 2004 en dat zij in dat opzicht onder het toepassingsgebied van de artikelen 1 tot 16, 18, 18*bis* en 19 van dat decreet valt. Zoals het verwijzende rechtscollege heeft geoordeeld en zoals in de parlementaire voorbereiding wordt bevestigd, kan zij niet een tweede keer worden beoogd in artikel 3, § 7, van dat decreet, zodat de afwijkende maatregelen waarin bij die bepaling is voorzien niet op haar van toepassing zijn.

Zij voert bovendien aan dat de verschillende uitzonderingen en de afwijkingsmogelijkheid verantwoord zijn : (1) de uitzondering die van toepassing is op de verenigingen zonder winstoogmerk en die niet beperkt is tot de regel van het bezoldigingsplafond, is verantwoord door de ontstentenis van een winstoogmerk; (2) de uitzondering ten gunste van de ziekenhuisartsen en van bepaalde andere beoefenaars van gezondheidsberoepen is verantwoord vanwege hun specifieke deskundigheid en de zeldzaamheid van hun competenties; (3) de uitzondering waarin is voorzien bij artikel 3, § 7, tweede lid, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 12 februari 2004 valt te verklaren door het tijdelijke karakter van de toewijzing van publieke middelen aan de betrokken ondernemingen en (4) de aan de Waalse Regering verleende discretionaire bevoegdheid - waarvan de uitoefening dient te worden gemotiveerd - om een afwijking toe te kennen aan de in artikel 3, § 7, van het decreet van 12 februari 2004 beoogde ondernemingen, is verantwoord door een pertinent criterium, zoals blijkt uit het voormelde arrest van het Hof nr. 85/2020. Ten slotte benadrukt de nv « Liège Airport » dat het in artikel 3, § 7, derde lid, van het decreet van 12 februari 2004 beoogde vergelijkend onderzoek van bezoldigingen dient om de gepaste bezoldiging te bepalen, zonder dat die het bezoldigingsplafond mag overstijgen.

A.2.3. De nv « Liège Airport » doet gelden dat, hoewel reeds in de bewoordingen van de eerste prejudiciële vraag hiernaar wordt verwezen, in de eerste plaats moet worden onderzocht of het hier een « eigendom » in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol betreft. Volgens haar is dat niet het geval. Zij verwijst naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en benadrukt dat die verdragsbepaling geen recht creëert om eigendommen te verwerven en slechts van toepassing is op de toekomstige inkomens indien die reeds werden verdiend of het voorwerp uitmaken van een zekere schuldvordering. Zij merkt op dat, hoewel een « eigendom » kan worden gevormd door een « legitieme verwachting », zulks het genot van een afdwingbaar recht vereist, hetwelk berust op een rechtsbepaling of een rechtshandeling zoals een rechterlijke beslissing. Volgens haar voldoet een toekomstig inkomen niet aan die vereiste. Zij besluit daaruit dat de overeengekomen bezoldiging met betrekking tot toekomstige prestaties niet onder het toepassingsgebied van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol valt. Volgens haar veroorzaken de in het geding zijnde bepalingen geen inmenging in het eigendomsrecht.

A.2.4. In ondergeschikte orde voert de nv « Liège Airport » aan dat, in de veronderstelling dat de in het geding zijnde maatregel een inmenging in het eigendomsrecht veroorzaakt, die inmenging voldoet aan de vereisten van wettigheid, legitimiteit en evenredigheid.

Ten eerste doet zij gelden dat de in het geding zijnde maatregel voldoet aan het wettigheidsvereiste, aangezien hij is voorzien bij een decreetsbepaling. Zij merkt op dat, voor de ondernemingen die uitdrukkelijk in artikel 3, § 1, van het decreet van 12 februari 2004 worden beoogd, de toepasbaarheid van het decreet geen enkele moeilijkheid veroorzaakt. Bovendien benadrukt zij dat de uitzonderingen en de afwijkingsmogelijkheid niet noodzakelijkerwijs leiden tot de toekenning van een bezoldiging die het plafond overstijgt. Op basis van de voorgaande argumentatie voert zij aan dat die uitzonderingen en die afwijkingsmogelijkheid duidelijk zijn gedefinieerd en op pertinente criteria berusten.

Ten tweede verwijst zij naar de parlementaire voorbereiding en het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de transparantie en de werking van de « Publifin »-groep en doet zij gelden dat het in het geding zijnde bezoldigingsplafond doelstellingen van algemeen belang nastreeft, namelijk een goede besteding van de overheidsmiddelen en goed bestuur.

Ten derde doet zij gelden dat de decreetgever, die ter zake een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft, een billijk evenwicht heeft bewerkstelligd tussen de verschillende aanwezige belangen. Zij merkt op dat het bezoldigingsplafond van toepassing is gemaakt op alle betrokken bedrijfsleiders, om te vermijden dat dat plafond kan worden omzeild en opdat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt nageleefd. Zij doet gelden dat indien het bezoldigingsplafond niet van toepassing was gemaakt op de lopende overeenkomsten, de gevolgen daarvan pas voelbaar zouden zijn geweest op het moment waarop een groot aantal beheerders zou zijn vervangen, hetgeen de door de decreetgever nagestreefde doelstelling zou hebben ondermijnd. Zij benadrukt dat het bezoldigingsplafond noch te hoog (hetgeen de doelstelling om het vertrouwen van de burger te herstellen zou hebben ondermijnd), noch te laag is (hetgeen het vermogen van de betrokken instellingen om leidinggevend met de noodzakelijke competenties aan te trekken, zou hebben ondermijnd). Zij merkt op dat artikel 15bis, § 3, van het decreet van 12 februari 2004 bepaalde elementen uit het geplafonneerde bedrag uitsluit. Bovendien was het, volgens haar, niet noodzakelijk de rechter toe te laten de aanwezige belangen af te wegen, aangezien die afweging door de decreetgever zelf werd uitgevoerd. Zij voegt eraan toe dat, in tegenstelling tot het postulaat waarop de formulering van de eerste prejudiciële vraag berust, de in het geding zijnde maatregel niet noodzakelijkerwijs een vermindering van 40 % van de bezoldiging met zich meebrengt en dat het niet aan het Hof toekomt zich over individuele gevallen uit te spreken. Wat betreft de verwijzing in de parlementaire voorbereiding naar de mogelijkheid van een overtuigingsgesprek met de werkgever, onderstreept zij ten slotte dat de parlementaire voorbereiding geen bijkomende voorwaarden kan opleggen bovenop die waarin bij het decreet is voorzien, en dat een eventueel overtuigingsgesprek niet kan leiden tot een compromis dat in strijd is met het bezoldigingsplafond. Volgens de nv « Liège Airport » kwam het, indien de appellant voor het verwijzende rechtscollege van mening was dat de toepassing van het bezoldigingsplafond een eenzijdige wijziging van een essentiële voorwaarde van de arbeidsovereenkomst vormde, hem toe een handeling te stellen die gelijkstaat met een beëindiging en een vergoeding te eisen, hetgeen niet is gebeurd.

A.3.1. De Waalse Regering doet gelden dat de formulering van de eerste prejudiciële vraag laat uitschijnen dat de in het geding zijnde bepalingen alle Waalse bestuurders en beheerders 40 % van hun bezoldiging zouden ontnemen, terwijl de omvang van die beweerde ontneming enkel de situatie van de appellant voor het verwijzende rechtscollege betreft. Volgens haar berust die vraag dus op een interpretatiefout van het verwijzende rechtscollege. Zij benadrukt ook dat het Hof niet bevoegd is om zich uit te spreken over de toepassing van een wetskrachtige norm op een specifieke situatie. Zij besluit daaruit dat de eerste prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

A.3.2.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, doet de Waalse Regering gelden dat de toekomstige bezoldiging die door de in het geding zijnde bepalingen wordt geraakt geen door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol en bij artikel 16 van de Grondwet beschermde « eigendom » vormt, zodat die bepalingen te dezen niet van toepassing zijn. Allereerst is zij van mening dat de schuldvordering inzake een toekomstige bezoldiging die de betrokken beheerders en bestuurders hadden kunnen genieten indien de in het geding zijnde bepalingen niet waren aangenomen, niet berust op een voldoende grondslag in het interne recht. Aangezien uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat een toekomstig inkomen slechts kan worden aangemerkt als « eigendom » indien het reeds verdiend is of het voorwerp uitmaakt van een zekere schuldvordering, heeft een werknemer geen zeker recht ten aanzien van een inkomen dat hij nog niet heeft verworven en waarvoor hij geen enkele prestatie heeft geleverd. Vervolgens merkt zij op dat het begrip « legitieme verwachting » niet van toepassing is op een vastgestelde schuldvordering die niet kon worden voldaan wegens een voorzienbaar wetgevend optreden. Volgens haar kondigde de eerste regeling tot plafonnering van de bezoldiging,

die bij het decreet van 24 november 2016 werd ingevoerd en die niet van toepassing was op de lopende overeenkomsten, de tweede regeling aan, die bij de in het geding zijnde bepalingen werd ingevoerd en die van toepassing is op de lopende overeenkomsten. Zij besluit daaruit dat het wetgevend optreden dus voorzienbaar was.

A.3.2.2. In ondergeschikte orde doet de Waalse Regering gelden dat een eventuele inmenging in het eigendomsrecht verantwoord is.

Ten eerste merkt zij op dat het wettigheidsvereiste werd nageleefd, aangezien de in het geding zijnde maatregel bij een decreetsbepaling is voorzien. Zij verwijst naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over de oorspronkelijke versie van het decreet van 12 februari 2004 en naar het voormelde arrest van het Hof nr. 85/2020 en doet gelden dat het toepassingsgebied van het decreet duidelijk is en de rechtszekerheid waarborgt. Vervolgens merkt zij op dat de uitzonderingen waarin voor de verenigingen zonder winstoogmerk en voor de artsen is voorzien, duidelijk en precies zijn. Zij verwijst naar de parlementaire voorbereiding en naar het feit dat de afdeling wetgeving van de Raad van State daarover geen enkele opmerking heeft gemaakt en doet gelden dat de afwijkingmogelijkheid voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en voorzienbaarheid. Zij voegt eraan toe dat de beslissing van de Waalse Regering waarbij een afwijking wordt toegekend of geweigerd formeel moet worden gemotiveerd en op juiste, relevante en aanvaardbare motieven moet steunen. Zij besluit dat de in het geding zijnde bepalingen duidelijk en precies zijn en dat de kritiek van de appellant voor het verwijzende rechtscollege in werkelijkheid opportunistiek is, waarvan het Hof niet vermog kennis te nemen.

Ten tweede benadrukt zij dat de in het geding zijnde maatregel een doelstelling van goed bestuur en transparantie nastreeft om het vertrouwen van de burgers te herstellen, hetgeen een doelstelling van algemeen belang is.

Ten derde doet zij gelden dat de in het geding zijnde maatregel evenredig is. Zij merkt op dat het indexeerbare plafond van 245 000 euro hoog is. Volgens haar zouden de invoering van een hoger plafond of de toekenning van een schadeloosstelling de verwezenlijking van de door de decreetgever nagestreefde doelstelling hebben ondermijnd. In dat opzicht doet zij gelden dat het feit dat beperkingen op het eigendomsrecht worden opgelegd, geen verplichting tot schadeloosstelling met zich meebrengt.

#### *Ten aanzien van de kosten*

A.4. De nv « Liège Airport » vraagt dat de appellant voor het verwijzende rechtscollege tot de kosten wordt veroordeeld.

- B -

#### *Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen*

B.1.1. Het decreet van het Waalse Gewest van 29 maart 2018 « tot wijziging van de decreten van 12 februari 2004 betreffende het statuut van de overheidsbestuurder en van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut, met het oog op een sterker bestuur en een sterkere ethiek binnen de Waalse instellingen » (hierna : het decreet van 29 maart 2018) « zet [...] de aanbevelingen om die werden geformuleerd in het verslag van 6 juli 2017 van de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de transparantie en de werking van de PUBLIFIN-Groep » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1051/1, p. 3).

Het decreet van 29 maart 2018 werd in het *Belgisch Staatsblad* van 14 mei 2018 bekendgemaakt. Bij ontstentenis van een andersluidende bepaling is dat decreet op 24 mei 2018 in werking getreden, krachtens artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.1.2. Zoals het werd vervangen bij artikel 12, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 29 maart 2018, voorziet artikel 15*bis*, § 3, van het decreet van het Waalse Gewest van 12 februari 2004 « betreffende [het statuut van] de overheidsbestuurder » (hierna : het decreet van 12 februari 2004) in een jaarlijks bezoldigingsplafond van 245 000 euro bruto (te indexeren), dat van toepassing is op de personen die de functie van beheerder uitoefenen in, onder andere, de rechtspersonen die zijn opgesomd in artikel 3, § 1, van het decreet van 12 februari 2004. Artikel 15*bis*, § 3, bepaalt :

« De maximumbezoldiging van de beheerder van een instelling bedraagt het jaarlijkse brutobedrag van 245.000,00 euro.

De maximumbezoldiging van 245.000,00 euro wordt geïndexeerd op 1 januari van elk jaar door toepassing van de volgende formule : De maximumbezoldiging is gelijk aan 245.000,00 euro vermenigvuldigd met het indexcijfer van de consumptieprijzen van december (basis 2004) en gedeeld door 121,66 (indexcijfer van de consumptieprijzen december 2012, basis 2004).

Het jaarlijks bedrag van de bezoldiging wordt gekregen door alle bedragen in gelden en van de voordelen die in geld te schatten zijn op te tellen, waarvoor de beheerder in aanmerking komt als tegenprestatie of ter gelegenheid van zijn mandaat.

In afwijking van het derde lid worden van de bezoldiging uitgesloten :

1<sup>o</sup> de bedragen ontvangen als terugbetaling van de kosten gemaakt voor rekening van de instelling, indien ze bepaald worden met inachtneming van de toepasselijke fiscale regels;

2<sup>o</sup> de voordelen van alle aard dit voortvloeiend uit het privégebruik van werkmiddelen, zoals de mobiele telefoon en de draagbare computer, met inbegrip van de eventuele wagen die ter beschikking wordt gesteld, indien de fiscale regels worden toegepast;

3<sup>o</sup> de verzekeringspremies burgerlijke aansprakelijkheid, rechterlijke bescherming en degenen die een dekking bieden van de gemaakte kosten wegens de gezondheidstoestand van de beheerder ten laste genomen door de werkgever;

4<sup>o</sup> voor het contractuele personeel, de aanvullende pensioenplannen met vaste bijdrage, waarvan het bedrag en de voorwaarden identiek toepasselijk zijn op het geheel van het personeel van de instelling.



Wat het vierde lid, 2°, betreft, worden de werkingsmiddelen door de beheerder terugbezorgd na afloop van de contractuele arbeidsverhouding.

De instelling mag de volgende elementen toekennen aan de beheerder :

1° alleen de aanvullende pensioenplannen met vaste bijdrage, m.b.t. de betaling van een vaste patronale bijdrage uitgedrukt in een percentage van de bezoldiging tijdens een periode waarin de beheerder effectief tewerkgesteld is in deze hoedanigheid door de instelling, zijn toegelaten.

2° de eventuele variabele bezoldiging is beperkt tot twintig procent van de jaarlijkse totale brutobezoldiging.

Het jaarlijkse totale brutobedrag van de in lid 6, 2°, bedoelde variabele bezoldiging wordt in aanmerking genomen voor de berekening van de maximumbezoldiging bedoeld in paragraaf 3, eerste en tweede lid.

De in lid 6, 2°, bedoelde variabele bezoldiging wordt bepaald in functie van meetbare doelstellingen, financieel of andere, die minstens zes maanden op voorhand worden vastgelegd.

De instelling kent het volgende niet toe aan de beheerder :

1° een bezoldiging onder de vorm van aandelen, aandelenoptie of elk gelijkaardig product;

2° in het geval van vrijwillig of ingestemd vertrek van de beheerder, een vertrekpremie, ongeacht de naam of de aard ervan, met inbegrip van de giften, en dit, onverminderd de eventuele vergoedingen die verschuldigd zijn krachtens een concurrentiebeding;

3° in het geval van een vertrek ten gevolge van een eenzijdige verbreking vanwege de instelling of in het geval van ontbinding van bedoelde instelling, elke andere vertrekvergoeding dan die voorzien door de wetgeving van toepassing op de arbeidsverhouding.

In het geval van deeltijdse uitoefening van de functie van beheerder wordt de maximumbezoldiging berekend naar rato van de overeengekomen arbeidsregeling.

Geen ander personeelslid mag een bezoldiging en voordelen hoger dan het in § 3, eerste lid, bedoelde plafond ontvangen, met uitzondering van de ziekenhuisgeneesheren en van de beoefenaars van gezondheidsberoepen respectievelijk bedoeld in artikel 8, eerste lid, 4°, en in artikel 9 van gecoördineerde wet van 10 juli 2008 betreffende de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen ».

Artikel 2, eerste lid, 2°, van het decreet van 12 februari 2004 definieert de « beheerder » als zijnde « elke persoon die met het dagelijks bestuur belast is of optreedt in het orgaan belast met het dagelijks bestuur van de instelling ».

Artikel 2, eerste lid, 11°, van het decreet van 12 februari 2004 definieert de « maximumbezoldiging » als zijnde « het jaarlijks bruto maximumbedrag van de bezoldiging ontvangen door de beheerder ».

Artikel 2, eerste lid, 10°, van het decreet van 12 februari 2004 definieert de bezoldiging als volgt :

« het bruto jaarlijks bedrag dat de som is van alle bedragen in gelden en van de voordelen die in geld te schatten zijn waarvoor de overheidsbestuurder of de beheerder in aanmerking komt, hetzij als mandataris in de zin van de Waalse Ambtenarencode, hetzij in het kader van een arbeidsverhouding onder het statuut van loontrekkende, hetzij als zelfstandige.

Het betreft het bedrag vóór aftrek van de persoonlijke sociale bijdragen die verschuldigd zijn ter uitvoering van de sociale wetgeving betreffende de loonarbeiders of een wettelijk of reglementair statuut dat de betrokkenen uit het toepassingsveld van de sociale wetgeving uitsluit.

Afwijkingshalve worden uitgesloten uit het begrip bezoldiging, voor zover zij bepaald worden met inachtneming van de toepasselijke fiscale bepalingen :

*a)* de bedragen ontvangen als terugbetaling van de kosten gemaakt voor rekening van de instelling;

*b)* de voordelen van alle aard die voortvloeien uit het privégebruik van werkmiddelen, zoals de mobiele telefoon en de draagbare computer, met inbegrip van de eventuele wagen die ter beschikking wordt gesteld.

Deze werkmiddelen worden door de begunstigde terugbezorgd na afloop van het mandaat of van de contractuele arbeidsverhouding;

*c)* de verzekeringspremies burgerlijke aansprakelijkheid, rechterlijke bescherming en degenen die een dekking bieden van de gemaakte kosten wegens de gezondheidstoestand van de overheidsbestuurder of de beheerder ten laste genomen door de werkgever; ».

B.1.3. Krachtens artikel 15*bis*, § 13, van het decreet van 12 februari 2004, ingevoegd bij artikel 12, 6°, van het decreet van 29 maart 2018, en de artikelen 13 en 35 van het decreet van 29 maart 2018, is het in B.1.2 bedoelde bezoldigingsplafond van toepassing op de lopende contracten, en dat vanaf 1 juli 2018.

Artikel 15*bis*, § 13, van het decreet van 12 februari 2004, ingevoegd bij artikel 12, 6°, van het decreet van 29 maart 2018, bepaalt :

« De regels bedoeld in dit artikel zijn van toepassing op het geheel van de akten tot aanwijzing van de overheidsbestuurders, waarnemers en beheerders en op het geheel van de contracten gesloten tussen de instelling en de beheerder, met inbegrip van de akten aangenomen en de contracten gesloten vóór of later [lees : na] de inwerkingtreding van deze bepaling ».

Artikel 13 van het decreet van 29 maart 2018 heft artikel 15<sup>ter</sup> van het decreet van 12 februari 2004 op, dat erin voorzag dat het bij het oude artikel 15<sup>bis</sup>, § 3, van het decreet van 12 februari 2004 voorziene bezoldigingsplafond enkel van toepassing was op de overeenkomsten gesloten na de inwerkingtreding van dat artikel 15<sup>ter</sup>.

Artikel 35 van het decreet van 29 maart 2018 bepaalt :

« Vanaf 1 juli 2018 worden de bezoldigingen gebonden aan de uitoefening van de mandaten evenals de bezoldigingen gebonden aan de uitoefening van de functies van beheerder binnen de beheersorganen toegekend overeenkomstig de bepalingen van artikel 15<sup>bis</sup> van het decreet van 12 februari 2004 betreffende de overheidsbestuurder ».

B.1.4. Volgens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 29 maart 2018, komt het in B.1.2 bedoelde bezoldigingsplafond tegemoet aan « een bekommernis om transparantie en vertrouwen tussen het overheidsbedrijf en zijn gebruikers » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1051/1, p. 3) en beoogt het « het goede beheer van publieke middelen » te waarborgen, rekening houdend met « de beginselen van goed bestuur » (*ibid.*, p. 9).

#### *Ten aanzien van de prejudiciële vragen*

B.2. Het geschil voor het verwijzende rechtscollege betreft de toepassing van het in B.1.2 bedoelde bezoldigingsplafond op de arbeidsovereenkomst van de beheerder van een rechtspersoon die uitdrukkelijk in artikel 3, § 1, van het decreet van 12 februari 2004 wordt beoogd en op wie, zoals het verwijzende rechtscollege heeft geoordeeld, de bij artikel 3, § 7, tweede lid, 2<sup>o</sup>, van het decreet van 12 februari 2004 voorziene afwijkingsmogelijkheid niet van toepassing is, arbeidsovereenkomst die lopende was op het ogenblik van de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepalingen.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

B.3. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van het decreet van 29 maart 2018 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 (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol), in zoverre dat decreet « de ontzetting ten belope van 40 % van een goed oplegt zonder billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Uit hetgeen in B.2 is vermeld, blijkt dat het onderzoek van die prejudiciële vraag wordt beperkt tot artikel 12, 1° en 6°, van het decreet van 29 maart 2018, in zoverre het paragraaf 3 van artikel 15*bis* van het decreet van 12 februari 2004 vervangt en paragraaf 13 in hetzelfde artikel invoegt, en tot de artikelen 13 en 35 van het decreet van 29 maart 2018.

De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 15*bis*, §§ 3 en 13, van het decreet van 12 februari 2004, zoals gewijzigd bij artikel 12, 1° en 6°, van het decreet van 29 maart 2018, met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, in zoverre « het voormelde artikel 15*bis*, § 13, de toepassing oplegt van de regels waarin is voorzien in artikel 15*bis* op de akten aangenomen en de contracten gesloten vóór de inwerkingtreding van die bepaling, en voor de overheidsbestuurders van wie de vóór die inwerkingtreding contractueel overeengekomen bezoldiging het bezoldigingsplafond waarin in het voormelde artikel 15*bis*, § 3, is voorzien, oversteeg, een loonverlies met zich meebrengt dat aanzienlijk kan zijn, en dat zonder compensatie ».

Uit hetgeen in B.2 is vermeld, en uit het feit dat de tweede prejudiciële vraag betrekking heeft op, onder andere, artikel 15*bis*, § 3, van het decreet van 12 februari 2004, blijkt dat de verwijzing naar de « overheidsbestuurders », in de bewoordingen van die prejudiciële vraag, klaarblijkelijk een materiële vergissing is. De prejudiciële vraag dient aldus te worden begrepen dat zij betrekking heeft op de beheerders. Overigens hebben alle partijen de prejudiciële vraag in die zin begrepen.

Daar zij met elkaar verwant zijn, dienen de twee prejudiciële vragen samen te worden onderzocht. De in de eerste prejudiciële vraag bedoelde vermindering van 40 % dient te worden begrepen als een voorbeeld van het « loonverlies [...] dat aanzienlijk kan zijn », dat in de tweede prejudiciële vraag wordt vermeld.

B.4.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

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

B.4.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol 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.4.3. Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de in het geding zijnde bepalingen, ermee rekening houdt.

B.4.4. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

B.5. In zoverre zij een bezoldigingsplafond vastleggen dat vanaf 1 juli 2018 van toepassing is op de lopende arbeidsovereenkomsten, brengen de in het geding zijnde bepalingen geen onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet met zich mee.

Het Hof moet evenwel onderzoeken of de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar zijn met het recht op het ongestoord genot van de eigendom dat is gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

B.6. Wat betreft het toepassingsgebied van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol en het aspect van het bestaan van een inmenging in het recht op het ongestoord genot van de

eigendom, is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van mening dat het begrip « eigendom » « een autonome draagwijdte heeft die zich niet beperkt tot de eigendom van materiële goederen en die losstaat van de formele kwalificaties van het nationale recht : bepaalde andere rechten en belangen die activa vormen, kunnen eveneens doorgaan voor ‘ vermogensrechten ’ en dus voor ‘ eigendom ’ voor de toepassing van die bepaling » (EHRM, grote kamer, 11 januari 2007, *Anheuser-Busch Inc. t. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, § 63; in dezelfde zin, zie EHRM, grote kamer, 13 december 2016, *Bélané Nagy t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, § 73; grote kamer, 7 juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. en Di Stefano t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 171).

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol geldt « slechts voor de huidige eigendommen en creëert geen enkel recht om er te verwerven » (EHRM, grote kamer, 25 september 2018, *Denisov t. Oekraïne*, ECLI:CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, § 137). Een « toekomstig inkomen kan slechts als ‘ eigendom ’ worden gekwalificeerd indien het reeds werd verdiend of het voorwerp van een zekere schuldvordering uitmaakt » (*ibid.*; in dezelfde zin, zie EHRM, grote kamer, 7 juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. en Di Stefano t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 172; grote kamer, 11 januari 2007, *Anheuser-Busch Inc. t. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, § 64; 21 juli 2016, *Mamatas e.a. t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 86; 19 juni 2008, *Ichtigiaroglou t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2008:0619JUD001204506, § 50; beslissing, 6 september 2022, *Marinovski t. Bulgarije*, ECLI:CE:ECHR:2022:0906DEC007881516, § 18; beslissing, 8 maart 2016, *Bayar t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2016:0308DEC003721004, § 24; beslissing, 24 januari 2006, *Kurtulmuş t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2006:0124DEC006550001; beslissing, 27 mei 2004, *Yavuz t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2004:0527DEC006991201; beslissing, 28 september 2000, *Kurak en Temelli t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2000:0928DEC005100199, § 2; beslissing, 14 maart 2000, *de Diego Nafria t. Spanje*, ECLI:CE:ECHR:2000:0314DEC004683399). Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol « verleent geen recht ertoe om een salaris van een specifiek bedrag te blijven ontvangen » (EHRM, beslissing, 6 december 2011, *Mihăieş t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2011:1206DEC004423211, § 14; in dezelfde zin, zie EHRM, beslissing, 15 oktober 2013, *Savickas e.a. t. Litouwen*, ECLI:CE:ECHR:2013:1015DEC006636509, § 91; beslissing, 7 mei 2013, *Koufaki en Adedy t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2013:0507DEC005766512, § 33).

Evenwel « kan onder bepaalde omstandigheden de ‘legitieme verwachting’ een vermogenswaarde te verkrijgen ook de bescherming genieten » van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol (EHRM, grote kamer, 13 december 2016, *Béláné Nagy t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, § 74; grote kamer, 7 juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. en Di Stefano t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 173; grote kamer, 11 januari 2007, *Anheuser-Busch Inc. t. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, § 65). Een « legitieme verwachting moet concreter zijn dan gewone hoop en gebaseerd zijn op een rechtsbepaling of een rechtshandeling zoals een rechterlijke beslissing » (EHRM, grote kamer, 13 december 2016, *Béláné Nagy t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, § 75). Om een eigendom te laten erkennen die bestaat uit een legitieme verwachting, moet een afdwingbaar recht worden genoten dat daadwerkelijk een wezenlijk vermogensbelang moet vormen dat voldoende is aangetoond in het licht van het nationale recht (*ibid.*, § 79).

B.7. Aangezien de beheerder, in de situatie zoals die in het bodemgeschil, op het ogenblik van de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepalingen, een arbeidsovereenkomst had gesloten met een rechtspersoon die is opgesomd in artikel 3, § 1, van het decreet van 12 februari 2004 en waarin een bezoldiging voor bepaalde arbeidsprestaties werd overeengekomen, kon hij de legitieme verwachting koesteren dat hij minstens in de nabije toekomst die bezoldiging zou ontvangen in ruil voor de reeds overeengekomen arbeidsprestaties. In die mate vallen de in het geding zijnde bepalingen, die een wettelijk plafond instellen op de bezoldiging die de betrokken beheerder int voor zijn prestaties, onder het toepassingsgebied van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol (vergelijk EHRM, beslissing, 7 mei 2013, *Koufaki en Adedy t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2013:0507DEC005766512, § 34; 24 september 2002, *Posti en Rakho t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2002:0924JUD002782495, § 76; 16 november 2004, *Bruncrona t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 79).

B.8. Een inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom is verantwoord indien erin is voorzien bij een voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare juridische grondslag (EHRM, 21 juli 2016, *Mamatas e.a. t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 98; 14 mei 2013, *N.K.M. t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2013:0514JUD006652911, § 48), indien zij een legitiem publiek of algemeen belang nastreeft (EHRM, grote kamer, 13 december 2016, *Béláné Nagy t. Hongarije*,

ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, § 113) en indien zij een redelijk verband van evenredigheid heeft met het nagestreefde doel, dat wil zeggen indien zij het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt (*ibid.*, § 115).

B.9. Wat betreft de voorwaarde volgens welke bij een voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare rechtsgrondslag in de inmenging moet zijn voorzien, volstaat het, te dezen, vast te stellen dat de toepassing van het in B.1.2 beoogde bezoldigingsplafond op de lopende arbeidsovereenkomsten van de beheerders van de uitdrukkelijk in artikel 3, § 1, van het decreet van 12 februari 2004 beoogde rechtspersonen voldoende duidelijk en precies is bepaald door de in het geding zijnde bepalingen, in samenhang gelezen met het voormelde artikel 3, § 1.

B.10. Uit de in B.1.4 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de in het geding zijnde bepalingen een legitieme doelstelling van algemeen belang nastreven, namelijk het vertrouwen tussen de overheid en de burger versterken alsook het behoorlijk bestuur en het goede beheer van de overheidsmiddelen waarborgen.

B.11. Hoewel de invoering van het in B.1.2 beoogde bezoldigingsplafond een aanzienlijke vermindering van de contractueel vastgelegde bezoldiging kan teweegbrengen, met name wanneer die contractueel vastgelegde bezoldiging substantieel hoger is dan het bedrag dat als bezoldigingsplafond wordt ingevoerd, heeft het bezoldigingsplafond op zich, gelet op het niveau ervan, geen onevenredige gevolgen.

Het Hof dient evenwel nog te onderzoeken of de in het geding zijnde bepalingen geen onevenredige gevolgen hebben, in zoverre het bezoldigingsplafond van toepassing is op lopende contracten.

B.12. Zoals vermeld in B.1.3, bepaalt artikel 15*bis*, § 13, van het decreet van 12 februari 2004, zoals ingevoegd door artikel 12 van het decreet van 29 maart 2018, dat de in dit artikel bedoelde regels van toepassing zijn op het geheel van de akten tot aanwijzing van de overheidsbestuurders, waarnemers en beheerders en op het geheel van de contracten gesloten tussen de instelling en de beheerder, met inbegrip van de akten aangenomen en de contracten gesloten vóór of na de inwerkingtreding van deze bepaling.



De in het geding zijnde bepalingen hebben dus tot gevolg dat een beheerder die, zoals in het bodemgeschil, op het ogenblik van de inwerkingtreding van die bepalingen een arbeidsovereenkomst heeft gesloten met een rechtspersoon die is opgesomd in artikel 3, § 1, van het decreet van 12 februari 2004 en waarin een bezoldiging werd overeengekomen die hoger ligt dan het bezoldigingsplafond, vanaf 1 juli 2018 zijn bezoldiging ziet worden verminderd tot het als bezoldigingsplafond vermelde bedrag. In de situatie die in het geding is in het bodemgeschil betreft het een vermindering ten belope van meer dan 40 %.

B.13. Wat betreft de lopende arbeidsovereenkomsten die voorzien in een hogere bezoldiging dan het bezoldigingsplafond en waaraan de partijen niet in onderlinge overeenstemming een wijziging aanbrenge opdat de contractueel overeengekomen bezoldiging dat plafond vanaf 1 juli 2018 zou in acht nemen, verzetten de in het geding zijnde bepalingen zich ertegen dat de werkgever, vanaf die datum, aan de beheerder het deel van de bezoldiging betaalt dat het plafond overstijgt. De in het geding zijnde bepalingen leggen op zich niet de manier vast waarop de arbeidsovereenkomst, in voorkomend geval, kan worden beëindigd in een dergelijke situatie.

B.14.1. Krachtens de algemene principes van het overgangsrecht inzake overeenkomsten blijft de oude wet van toepassing op overeenkomsten gesloten vóór de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet, tenzij de nieuwe wet van openbare orde of dwingend recht is of uitdrukkelijk de toepassing voorschrijft op de lopende overeenkomsten (Cass., 4 februari 2021, C.20.0399.F, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210204.1F.2; Cass., 24 juni 2019, C.15.0328.F, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190624.2).

Het staat evenwel aan het Hof om te onderzoeken of de inwerkingtreding van een nieuwe wetsbepaling volgens die algemene principes bestaanbaar is met de in de prejudiciële vraag vermelde toetsingsnormen.

B.14.2. Het staat in beginsel aan de bevoegde wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het Hof zou die keuze slechts kunnen afkeuren indien er voor de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk

wordt gedaan. Dat is het geval wanneer afbreuk wordt gedaan aan de legitieme verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtzoekenden zonder dat een dwingende reden van algemeen belang de ontstentenis van een overgangsregeling voor hen kan verantwoorden. 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 rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.14.3. De rechtszekerheid en de wilsautonomie van de contractspartijen veronderstellen in beginsel dat nieuwe wetten die wijzigingen aanbrengen met betrekking tot de kernelementen van de overeenkomst zoals de vergoeding of de bezoldiging, niet van toepassing zijn op lopende overeenkomsten, maar enkel op overeenkomsten die na de bekendmaking van de nieuwe wet worden gesloten. Indien de wetgever daarvan afwijkt, dient hij ervoor te zorgen dat hij, in het licht van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, de in B.14.2 vermelde beginselen in acht neemt en dus geen afbreuk doet aan de gewettigde verwachtingen van een categorie van contractspartijen, zonder dat een dwingende reden van algemeen belang de ontstentenis van een overgangsregeling kan verantwoorden.

B.14.4. Contracten tussen een beheerder en een in artikel 3, § 1, van het decreet van 12 februari 2004 bedoelde rechtspersoon die, zoals in het bodemgeschil, werden gesloten vóór de bekendmaking van de in het geding zijnde bepalingen, waren niet onderworpen aan een bezoldigingsplafond, zodat een bezoldiging kon worden overeengekomen die zich substantieel boven de in die decreten vermelde bedragen bevindt en de contractspartijen ervan konden uitgaan dat die bezoldiging ongewijzigd zou blijven. Het bedrag van de bezoldiging is één van de kernelementen waarop een werknemer zijn gedrag afstemt door de beslissing om al dan niet te contracteren.

De in B.10 vermelde doelstelling kan weliswaar het principe van een bezoldigingsplafond verantwoorden, maar verantwoordt daarentegen niet dat met een overgangsperiode van slechts anderhalve maand wordt geraakt aan één van de kernelementen van lopende privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten.

B.15. In zoverre zij niet voorzien in redelijke overgangsmaatregelen, zijn artikel 15*bis*, §§ 3 en 13, van het decreet van 12 februari 2004, zoals gewijzigd bij artikel 12, 1° en 6°, van

het decreet van 29 maart 2018, en de artikelen 13 en 35 van het decreet van 29 maart 2018 niet bestaanbaar met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

*Ten aanzien van de kosten*

B.16.1. De nv « Liège Airport » vraagt dat de appellant voor het verwijzende rechtscollege tot de kosten wordt veroordeeld.

B.16.2. Geen enkele bepaling van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voorziet erin dat een partij bij een prejudiciële procedure kan worden veroordeeld tot de kosten.

De vordering tot veroordeling in de kosten dient derhalve te worden verworpen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre zij niet voorzien in redelijke overgangsmaatregelen, schenden artikel 15*bis*, §§ 3 en 13, van het decreet van het Waalse Gewest van 12 februari 2004 « betreffende [het statuut van] de overheidsbestuurder », zoals gewijzigd bij artikel 12, 1° en 6°, van het decreet van het Waalse Gewest van 29 maart 2018 « tot wijziging van de decreten van 12 februari 2004 betreffende het statuut van de overheidsbestuurder en van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut, met het oog op een sterker bestuur en een sterkere ethiek binnen de Waalse instellingen », en de artikelen 13 en 35 van het voormelde decreet van 29 maart 2018, 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 19 oktober 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul