



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 63/2025
van 24 april 2025
Rolnummer : 8227**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen L5111-1, 7°, en L5321-1, § 6, en bijlage 4 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, gesteld door het Hof van Beroep te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 24 mei 2024, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 mei 2024, heeft het Hof van Beroep te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen L5111-1, 7° en L5321-1, § 6 en bijlage 4 van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisering, zoals vervangen door artikel 47, 7° [lees : artikel 47] en ingevoegd door artikel 56, § 6 en 82 [lees : de artikelen 56 en 82] van het Decreet van 29 maart 2018 tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisering met het oog op een sterker bestuur en een sterkere transparantie in de uitvoering van de openbare mandaten in de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen 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 de mate dat (i) zij de verplichting aan lokale leidinggevenden opleggen om onder statuut of arbeidsovereenkomst te werken, (ii) zij de maximale vergoeding van lokale leidinggevenden aftoppen, en (iii) zij de opzeggingsvergoeding van lokale leidinggevenden beperken, zonder overgangsmaatregelen te voorzien voor lokale leidinggevenden met een lopende overeenkomst ».

Memories zijn ingediend door :

- de nv « Elicio », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Sébastien Champagne, mr. Chantal Biernaux en mr. Ludmilla de Potter d'Indoye, advocaten bij de balie te Brussel;
- de cv « Arcadia Strategoi », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Liesbet Vandenplas, advocate bij de balie te Brussel;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Anne Feyt, advocate bij de balie te Brussel;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Nathanaëlle Kiekens, mr. Lieselotte Schellekens en mr. Devin Kumpen, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Elicio »;
- de cv « Arcadia Strategoi ».

Bij beschikking van 26 februari 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Yasmine Kherbache en Michel Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, 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 bodemgeskil*

Het geschil voor het verwijzende rechtscollege betreft de toepassing van het in het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie bedoelde bezoldigingsplafond, evenals de verplichting om lokale leidinggevendens tewerk te stellen onder een statuut of een arbeidsovereenkomst en de beperking van de opzeggingsvergoeding voor leidinggevendens, zonder dat in overgangsmaatregelen is voorzien voor de lokale leidinggevendens met een lopende dienstverleningsovereenkomst.

De appellante voor het verwijzende rechtscollege is de nv « Elicio », die een Belgische energieproducent is die 100 % deel uitmaakt van de nv « Nethys », een gediversifieerde groep die actief is in de energiesector. De nv « Nethys » is zelf eigendom van de intercommunale « Enodia », waarvan de provincie Luik en 76 gemeenten aandeelhouder zijn. De geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege cv « Arcadia Strategoi » heeft op 8 september 2014 een dienstverleningsovereenkomst voor onbepaalde duur gesloten met de nv « Elicio », waarbij de cv, via haar zaakvoerder Ludo Vandervelden, verantwoordelijk werd voor het dagelijks management van de nv « Elicio ». De nv « Elicio » en de nv « Nethys » hebben een significante overheidsparticipatie.

In de loop van die dienstverleningsovereenkomst werd het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie gewijzigd bij het decreet van 29 maart 2018 « tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke

democratie en decentralisering met het oog op een sterker bestuur en een sterkere transparantie in de uitvoering van de openbare mandaten in de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen » (hierna : het decreet van 29 maart 2018), waardoor een jaarlijks maximaal brutobedrag wordt vastgesteld op 245 000 euro, te indexeren op 1 januari van elk jaar, de opzeggingsvergoeding wordt beperkt en de verplichting wordt opgelegd om de lokale leidinggevende tewerk te stellen onder een statuut of een arbeidsovereenkomst. Dat wijzigingsdecreet is op 24 mei 2018 in werking getreden. Volgens het verwijzende rechtscollege is het decreet van 29 maart 2018 van toepassing op het bodemgeschil *ratione materiae*, *ratione temporis* en *ratione territoriae*, en is het van openbare orde.

De cv « Arcadia Strategoi » meent dat het decreet van 29 maart 2018 ongrondwettig is, omdat het van toepassing is op zowel overeenkomsten gesloten vóór als overeenkomsten gesloten na de inwerkingtreding ervan en zonder dat werd voorzien in overgangsmaatregelen wat betreft de invoering van het bezoldigingsplafond.

Met verwijzing naar het arrest van het Hof nr.135/2023 van 19 oktober 2023 (ECLI:BE:GHCC:ARR.135) meent het verwijzende rechtscollege dat het voorwerp van de prejudiciële vraag identiek en niet louter gelijkaardig moet zijn, opdat zij geen prejudiciële vraag aan het Hof zou moeten stellen. « Een door het [Grondwettelijk Hof] ongrondwettig bevonden wetsbepaling mag niet naar analogie worden uitgebreid tot een andere wetsbepaling waarover het [Grondwettelijk Hof] nog geen uitspraak heeft gedaan, ook al heeft deze laatste een gelijkaardige inhoud als deze die reeds door het [Grondwettelijk] Hof ongrondwettig is beoordeeld » (cf. Cass., 22 februari 2005, ECLI:BE:CASS:2005:ARR.20050222.33). Dienvolgens stelt het verwijzende rechtscollege de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege, decv « Arcadia Strategoi », voert aan dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op het decreet van 29 maart 2018 « tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisering met het oog op een sterker bestuur en een sterkere transparantie in de uitvoering van de openbare mandaten in de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen » (hierna : het decreet van 29 maart 2018), maar dat er nog twee andere relevante decreten zijn aangenomen op diezelfde datum, namelijk het decreet van 29 maart 2018 « tot wijziging van het decreet van 12 februari 2004 betreffende het statuut van de overheidsbestuurder voor de aangelegenheden geregeld krachtens artikel 138 van de Grondwet en het decreet van 12 februari 2004 betreffende de Regeringscommissaris en de controleopdrachten van de revisoren binnen de instellingen van openbaar nut voor de aangelegenheden geregeld krachtens artikel 12 van de Grondwet » (hierna : het decreet van 29 maart 2018*bis*) en 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 » (hierna : het decreet van 29 maart 2018*ter*).

A.1.2. De geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege verwijst naar het voormelde arrest nr. 135/2023, waaruit volgt dat het bezoldigingsplafond onder het toepassingsgebied van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol) valt en redelijk kan worden verantwoord in het licht van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen. De toepassing van het bezoldigingsplafond op de lopende contracten, met een zeer korte overgangperiode van slechts anderhalve maand, kan evenwel niet redelijk worden verantwoord en schendt het eigendomsrecht van de getroffen beheerders. Die uitspraak moet naar analogie en *a fortiori* worden toegepast op het in het geding zijnde decreet van 29 maart 2018, aangezien dat decreet zelfs niet in een overgangperiode voorziet voor lopende contracten, maar onmiddellijk van toepassing is. Aangezien de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege reeds een dienstverleningsovereenkomst voor onbepaalde duur had gesloten met de appellante voor het verwijzende rechtscollege, de nv « Elicio », kon de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege de legitieme verwachting koesteren om minstens in de nabije toekomst de contractueel overeengekomen bezoldiging te ontvangen voor haar dagelijks management.

Volgens de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege valt het voorwerp van de prejudiciële vraag onder de legitieme verwachting die wordt beschermd door het eigendomsrecht. Dit geldt niet alleen voor de

bezoldiging die zij in de nabije toekomst zou ontvangen in ruil voor de reeds overeengekomen arbeidsprestaties, maar ook voor de overeengekomen vergoeding in geval van een eenzijdige beëindiging van de dienstverleningsovereenkomst. De inmenging in het eigendomsrecht kan niet worden verantwoord in zoverre de in het geding zijnde bepalingen van toepassing zijn op lopende contracten, daar de overeengekomen contractuele voorwaarden op substantiële wijze worden veranderd, zonder in een redelijke overgangsmaatregel te voorzien.

A.1.3. In haar memorie van antwoord voert de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege aan dat het verwijzende rechtscollege reeds heeft geoordeeld dat er sprake is van « legitieme verwachtingen », zodat het niet aan de Vlaamse Regering noch aan de appellante voor het verwijzende rechtscollege toekomt om dit alsnog te betwisten. Als houder van een lokale leidinggevende functie beschikt zij over een legitieme verwachting om de contractueel overeengekomen bezoldiging uitbetaald te krijgen. De prejudiciële vraag werd gesteld in de hypothese dat er legitieme verwachtingen zijn en het Hof kan hierop niet terugkomen.

A.1.4. De appellante voor het verwijzende rechtscollege, de nv « Elicio », verduidelijkt dat de feiten verschillend zijn van de situatie die aanleiding heeft gegeven tot het voormelde arrest van het Hof nr. 135/2023, zodat voormeld arrest *a fortiori* niet kan worden toegepast op het bodemgeschil. De geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege is een vennootschap die diensten verschaft in het kader van een dienstverleningsovereenkomst, waardoor zij niet de bescherming kan genieten van de toepasselijke arbeidswetgeving. Voorts heeft de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege zelf besloten, zij het onder voorbehoud, om de overeenkomst gedeeltelijk uit te voeren tot aan de limiet van het loonplafond vanaf juni 2018 en dit gedurende meer dan anderhalf jaar na de inwerkingtreding van het decreet van 29 maart 2018. Het was de appellante voor het verwijzende rechtscollege zelf die de dienstverleningsovereenkomst heeft moeten beëindigen aangezien de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege zich niet wenste te conformeren aan het decreet van 29 maart 2018. De verwachtingen van de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege op een bepaalde bezoldiging, opzeggingsvergoeding en een bepaald statuut zijn bovendien niet vergelijkbaar met de « rechtmatige verwachtingen » van natuurlijke personen die als werknemer zijn tewerkgesteld.

A.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het Hof zijn onderzoek dient te beperken tot het ontbreken van een overgangsregeling aangaande het aftoppen van de maximale vergoeding van lokale leidinggevendenden voor lopende dienstverleningsovereenkomsten van houders van lokale leidinggevende functies.

A.2.2. Ten gronde voert de Vlaamse Regering in hoofdorde aan dat er geen inmenging is in het recht op eigendom, zoals gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft reeds meermaals geoordeeld dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol niet het recht omvat om een bepaalde bezoldiging doorbetaald te krijgen, want het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om te bepalen welke vergoedingen hun aangestelden ontvangen, in het bijzonder omdat die vergoedingen worden betaald met overheidsgeld. Enkel indien er sprake is van een « legitieme verwachting » omtrent het verkrijgen van een vermogensvoordeel, kan men in bepaalde omstandigheden de bescherming genieten van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, wanneer die verwachting een voldoende rechtsbasis in de nationale wetgeving heeft en een reeds zekere schuldvordering uitmaakt. De loutere hoop om het genot van eigendom te verkrijgen, maakt geen legitieme verwachting uit.

Toegepast op het bodemgeschil beschikt een middels een dienstverleningsovereenkomst aangestelde houder van een lokale leidinggevende functie, die gesloten is tussen twee bedrijven, enkel maar over een zekere en opeisbare schuldvordering en een legitieme verwachting voor de reeds geleverde en gefactureerde prestaties. In geen geval kan een dergelijke houder over een legitieme verwachting beschikken om in de toekomst voor nog te leveren prestaties een bepaalde bezoldiging uitbetaald te krijgen. Voorts is er, volgens de Vlaamse Regering, geen sprake van een retroactieve werking, daar het ingestelde bezoldigingsplafond enkel geldt voor prestaties geleverd vanaf 24 mei 2018, zijnde de datum van inwerkingtreding van het decreet van 29 maart 2018.

In tegenstelling tot het voormelde arrest nr. 135/2023, dat betrekking had op een lopende arbeidsovereenkomst, die strikt wordt geregeld door diverse wetgevingen, betreft het *in casu* een dienstverleningsovereenkomst die een louter privaatrechtelijke overeenkomst is waarbij de contracterende partijen beschikken over een ruime mate van contractvrijheid om de modaliteiten van hun zelfstandige samenwerking nader te bepalen.

De Vlaamse Regering besluit dat het ingevoerde bezoldigingsplafond zonder overgangsmaatregelen geen inmenging uitmaakt in het recht op eigendom zoals gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

A.2.3. In ondergeschikte orde, als het Hof van mening zou zijn dat het ingevoerde bezoldigingsplafond zonder overgangsmaatregelen wel een inmenging in het recht op eigendom zou uitmaken, voert de Vlaamse Regering aan dat die inmenging verantwoord is. Er is voorzien in een voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare juridische grondslag, de in het geding zijnde bepalingen van het decreet van 29 maart 2018 streven een gewettigd doel van algemeen belang na en het decreet vertoont een redelijk verband van evenredigheid met het nagestreefde doel.

De Vlaamse Regering beklemtoont dat het aan de decreetgever toekomt te oordelen of het noodzakelijk of opportuun is een beleidswijziging met overgangsmaatregelen in te voeren. De decreetgever gaat de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid slechts te buiten indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan niet redelijk verantwoord is of indien op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwensbeginsel. De keuze van de decreetgever om niet te voorzien in een overgangsregeling voor lopende overeenkomsten is een bewuste en weloverwogen keuze die werd ingegeven door redenen van algemeen belang en als zodanig redelijk verantwoord is. Anders oordelen, zou tot gevolg kunnen hebben dat bepaalde houders van leidinggevende functies voor onbepaalde duur een bezoldiging zouden hebben kunnen blijven genieten die het plafond van 245 000 euro overschrijdt, waardoor de gevolgen van het ingevoerde bezoldigingsplafond pas jaren later merkbaar zouden zijn. Bovendien zou het gebrek aan overgangsmaatregelen aanleiding kunnen geven tot een heronderhandeling van de dienstverleningsovereenkomst en bij gebrek daaraan, de betaling van een vergoeding, desgevallend overeenkomstig hetgeen contractueel is bepaald. Voorts wordt, volgens de Vlaamse Regering, niet op buitensporige wijze afbreuk gedaan aan het vertrouwensbeginsel. Zo is er geen sprake van een retroactieve werking van de in het geding zijnde bepalingen, beschikt de middels een dienstverleningsovereenkomst aangestelde houder van een lokale leidinggevende functie slechts over een zekere en opeisbare schuldvordering voor reeds geleverde en gefactureerde prestaties, was de Waalse regelgever reeds enkele jaren bezig met het reguleren van de bezoldiging van zijn mandatarissen, bestuurders en overheidsbeheerders, en is er, volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, door de toepassing van de « *fair balance test* » slechts sprake van een schending van het eigendomsrecht indien de daling in bezoldiging meer dan 50 % bedraagt, hetgeen *in casu* niet het geval is.

De Vlaamse Regering wijst ook erop dat het jaarlijks maximaal brutobedrag nog steeds hoog is en dat verschillende voordelen en bedragen daar zelfs nog niet onder vallen (artikel 82 van het decreet van 29 maart 2018).

A.2.4. Wat betreft de opmerking van de Vlaamse Regering dat het Waalse Gewest reeds verschillende jaren bezig was met het reguleren van de bezoldiging van zijn mandatarissen, voert de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege aan dat zij niet beschikt over « een glazen bol ». Er kan van haar bezwaarlijk worden verwacht dat zij kan voorspellen of een decreet al dan niet in het Waals Parlement zou worden aangenomen en nog minder welke bepalingen dat decreet concreet zou bevatten, laat staan dat zij daar bij voorbaat rekening mee zou moeten houden.

A.3.1. De Waalse Regering voert aan dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op het decreet van 29 maart 2018 maar dat er op 29 maart 2018 nog een decreet is aangenomen, namelijk het decreet van 29 maart 2018^{ter}, dat gelijkaardige bepalingen bevat en dat ook de aanbevelingen heeft omgezet van de parlementaire onderzoekscommissie die was belast met het onderzoek naar de transparantie en de werking van de Publifin-groep van 6 juli 2017.

Het voormelde arrest nr. 135/2023, dat relevant is voor de onderhavige prejudiciële vraag, heeft betrekking op het decreet van 29 maart 2018^{ter}, maar de Waalse Regering beklemtoont dat het Hof enkel de afwezigheid van redelijke overgangsmaatregelen strijdig heeft geacht met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, en niet het principe van het bezoldigingsplafond zelf. Toegepast op de thans gestelde prejudiciële vraag moet de ongrondwettigheid ook worden beperkt tot het gebrek aan overgangsmaatregelen.

A.3.2. De geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege stelt vast dat de Waalse Regering het in essentie eens is met haar standpunt. Het wordt niet betwist dat er sprake is van een schending van het eigendomsrecht en dat er een inherent verband bestaat tussen het voormelde arrest nr. 135/2023 en de huidige prejudiciële vraag.

A.4.1. De appellante voor het verwijzende rechtscollege, de nv « Elicio », verwijst naar de arresten van het Hof nrs. 9/2020 van 16 januari 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.009) en 135/2023, voormeld, om duidelijk te maken dat het Hof het opleggen van een bezoldigingsplafond in overeenstemming heeft geacht met de Grondwet,

het opleggen van een bezoldigingsplafond legitiem heeft geacht gelet op de doelstelling van algemeen belang, heeft geoordeeld dat het niveau van het bezoldigingsplafond geen onevenredige gevolgen had, heeft geoordeeld dat het bestendigen van het uitoefenen van de lokale leidinggevende functie via een managementvennootschap niet langer toegestaan was en heeft geoordeeld dat het bezoldigingsplafond perfect kon worden toegepast op lopende contracten. Het Hof heeft geoordeeld dat het decreet van 29 maart 2018^{ter} grondwettig was, behoudens wat de beperkte overgangperiode van anderhalve maand betrof.

Met verwijzing naar het voormelde arrest nr. 9/2020 meent de appellante voor het verwijzende rechtscollege dat de prejudiciële vraag reeds, minstens deels, werd beantwoord door het Hof. De rechtspunten die reeds werden beslecht in het voormelde vernietigingsarrest nr. 9/2020, dat een absoluut gezag van gewijsde heeft, moeten niet opnieuw in het geding worden gebracht door een nieuwe prejudiciële vraag.

A.4.2. De geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege antwoordt dat de prejudiciële vraag nog niet werd beantwoord in het voormelde arrest nr. 9/2020. Het verwijzende rechtscollege heeft uitdrukkelijk geoordeeld dat de prejudiciële vraag geen identiek voorwerp heeft als het beroep dat is behandeld in de zaak nr. 9/2020. Het gaat inhoudelijk niet over dezelfde rechtsvraag. Verder kwam de vraag naar het al dan niet moeten voorzien in redelijke overgangsmaatregelen ook niet aan bod.

A.4.3. Voor zover het Hof van oordeel zou zijn dat de prejudiciële vraag toch nog zou moeten worden beantwoord, voert de appellante voor het verwijzende rechtscollege aan dat de vraag ontkennend moet worden beantwoord. Er worden drie verschillende beperkingen ingevoerd op de lopende overeenkomsten van titularissen van een lokale leidinggevende functie zonder te voorzien in overgangsmaatregelen. De drie beperkingen zijn de verplichting om onder een arbeidsovereenkomst of statuut te werken, de aftopping van de maximale vergoeding en de beperking van de opzeggingsvergoeding.

Wat betreft de verplichting om onder een arbeidsovereenkomst of statuut te werken, voert de appellante voor het verwijzende rechtscollege aan dat de grondwettigheid van artikel L6434-1, § 2, van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie niet ter discussie wordt gesteld en dat het statuut waaronder men is tewerkgesteld, geen vermogensrechtelijke waarde heeft, waardoor het eigendomsrecht niet wordt geschonden door zonder overgangsmaatregelen een persoon te verplichten om een ander tewerkstellingsstatuut aan te nemen.

Wat betreft het aftoppen van de maximale vergoeding, voert de appellante voor het verwijzende rechtscollege aan dat een variabele vergoeding geen beschermd vorderingsrecht is. De variabele vergoeding is vergelijkbaar met een voorwaardelijke vordering die is vervallen ten gevolge van het niet voldoen aan de voorwaarde, alsook met inkomsten van beroepen die geen vast inkomen hebben noch een gegarandeerde omzet hebben, maar die onderhevig zijn aan de grillen van het economische leven. Bovendien zijn de rechtmatige verwachtingen van een onderneming niet te vergelijken met de rechtmatige verwachtingen van een werknemer die is tewerkgesteld onder een arbeidsovereenkomst; de titularissen van een lokale leidinggevende functie zijn niet tewerkgesteld onder een werknemersstatuut en kunnen derhalve de bescherming van de wet van 12 april 1965 “ betreffende de bescherming van het loon der werknemers ” (hierna : de wet van 12 april 1965) niet genieten. Als conclusie voert de appellante voor het verwijzende rechtscollege aan dat het eigendomsrecht niet wordt geschonden in zoverre de variabele vergoeding van de titularissen van een lokale leidinggevende functie wordt afgetopt, aangezien die variabele vergoedingen niet te kwalificeren zijn als een beschermd vorderingsrecht. Voorts raakt het invoeren van een bezoldigingsplafond op de lopende overeenkomst van een onderneming, zelfs zonder overgangsmaatregelen, niet aan de rechtmatige verwachtingen van die onderneming en is het minstens verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang.

Wat betreft het beperken van de opzeggingsvergoeding zonder overgangsmaatregelen, voert de appellante voor het verwijzende rechtscollege aan dat niet redelijk kan worden aangenomen dat meer dan anderhalf jaar na de inwerkingtreding van het in het geding zijnde decreet van 29 maart 2018 een titularis van een lokale leidinggevende functie met een lopende overeenkomst nog rechtmatige verwachtingen had omtrent een hogere opzeggingsvergoeding dan die welke werden bepaald in het decreet van 29 maart 2018. Minstens was enige redelijke overgangperiode na meer dan anderhalf jaar al lang verstreken.

A.4.4. In een meer ondergeschikte orde voert de appellante voor het verwijzende rechtscollege aan dat de lacune waarop de prejudiciële vraag doelt, zelfherstellend is. De eventuele ongrondwettigheid kan worden hersteld door vast te stellen dat het decreet van 29 maart 2018 van toepassing is op lopende overeenkomsten na het verstrijken van een redelijke overgangperiode van drie maanden. Een overgangperiode van drie maanden is proportioneel met de doelstelling van algemeen belang dat het decreet van 29 maart 2018 nastreeft en raakt niet aan de rechtmatige verwachtingen van de titularissen van een lokale leidinggevende functie met lopende

overeenkomsten. Dat is des te meer het geval omdat de geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege een onderneming is die niet de bescherming geniet van de wet van 12 april 1965.

Derhalve nodigt de appellante voor het verwijzende rechtscollege het Hof uit vast te stellen dat de lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten dat de in het geding zijnde bepalingen worden toegepast na een overgangsperiode van drie maanden door het verwijzende rechtscollege.

A.4.5. De geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege antwoordt dat er geen sprake is van een zelfherstellende lacune, daar het bepalen van een redelijke overgangsregeling bij uitstek een taak is van de decreetgever.

A.4.6. In de meest ondergeschikte orde vraagt de appellante voor het verwijzende rechtscollege aan het Hof de handhaving van de gevolgen van de in het geding zijnde bepalingen. Het is immers aangewezen om te verhinderen dat de legitieme doelstelling van algemeen belang volledig terzijde wordt geschoven. Het is aangewezen om de gevolgen van het te wijzen arrest zodanig te moduleren dat de decreetgever de tijd heeft om de nodige aanpassingen aan te brengen.

A.4.7. De geïntimeerde partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat door de appellante voor het verwijzende rechtscollege niet wordt verduidelijkt wat precies de nadelige gevolgen zouden zijn van een ongrondwettigverklaring en hoe die gevolgen de rechtsorde dermate zouden verstoren dat zij de handhaving van de gevolgen zouden kunnen verantwoorden. De wens van de appellante voor het verwijzende rechtscollege om de gevolgen te handhaven, volstaat niet om aan te tonen dat een ongrondwettigverklaring een zeer zware impact zou hebben op het stuk van de rechtszekerheid.

A.4.8. In haar memorie van antwoord beklemtoont de appellante voor het verwijzende rechtscollege dat de Waalse decreetgever de onmiddellijke toepasbaarheid op de lopende overeenkomsten wel heeft verantwoord. Het bezoldigingsplafond moest van toepassing zijn op lopende contracten om de transparantie te bevorderen van de transacties die zijn verricht met behulp van de geldmiddelen die door de lokale publiekrechtelijke rechtspersonen in privaatrechtelijke vennootschappen zijn geïnvesteerd.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de invoering, bij het decreet van het Waalse Gewest van 29 maart 2018 « tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisering met het oog op een sterker bestuur en een sterkere transparantie in de uitvoering van de openbare mandaten in de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen » (hierna : het decreet van 29 maart 2018), van de verplichting om lokale leidinggevenden tewerk te stellen onder een statuut of een arbeidsovereenkomst, op de toepassing van het bezoldigingsplafond en op de beperking van de opzeggingsvergoeding voor lokale leidinggevenden, zonder dat in overgangsmaatregelen is voorzien voor de lokale leidinggevenden met een lopende dienstverleningsovereenkomst.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

B.2.1. 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. 1047/1, 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.2.2. Artikel L5111-1, 7°, van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, zoals vervangen bij artikel 47 van het decreet van 29 maart 2018 en zoals het van toepassing is voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt :

« Voor de toepassing van dit Wetboek wordt verstaan onder :

[...]

7° lokale leidinggevende functie : de persoon die de hoogste hiërarchische positie bekleedt, krachtens een arbeidsovereenkomst of een statuut in dienst genomen in een intercommunale, een vereniging van overheden bedoeld in artikel 118 van de Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, een zelfstandig gemeentelijk of provinciaal bedrijf, een gemeentelijke of provinciale vzw, een projectvereniging, een huisvestingsmaatschappij, een maatschappij met een significante lokale overheidsparticipatie; ».

Artikel L5321-1, § 6, van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, zoals het is ingevoegd bij artikel 56 van het decreet van 29 maart 2018 en het van toepassing is voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt :

« Het maximale jaarlijkse brutobedrag van de bezoldiging van de houder van de plaatselijke leidinggevende functie mag niet hoger zijn dan het bedrag opgenomen in bijlage 4 ».

Bijlage 4 bij het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, zoals ingevoegd bij artikel 82 van het decreet van 29 maart 2018 en zoals van toepassing voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt :

« Het jaarlijks maximaal bruto bedrag van de bezoldiging verbonden met de lokale leidinggevende functie bedraagt 245.000,00 euro voor de volgende instellingen :

1° intercommunale;

2° vereniging van overheden bedoeld in artikel 118 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

3° autonoom gemeente- of provinciebedrijf;

4° gemeentelijke of provinciale vzw;

5° projectvereniging;

6° openbare huisvestingsmaatschappij;

7° maatschappij met een significante lokale overheidsparticipatie.

De maximum bezoldiging van 245.000,00 euro wordt geïndexeerd op 1 januari van elk jaar door toepassing van de volgende formule: De maximum bezoldiging 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).

In het geval van deeltijdse uitoefening van het leidend ambt wordt de hierboven bedoelde maximumbezoldiging berekend naar rato van de overeengekomen arbeidsregeling.

De titularis van de leidinggevende functie die een andere beroepsactiviteit ter aanvulling van zijn functie wenst uit te oefenen vraagt het akkoord van het voornaamste bestuursorgaan van de instelling.

Het bestuursorgaan doet uitspraak over dat verzoek rekening houdend met de weerslag dat deze andere functie kan hebben op de lokale leidinggevende functie en bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten, met name wat betreft de weerslag op de maximum bezoldiging.

In afwijking van de twee vorige leden wordt het akkoord van het bestuursorgaan niet verzocht wanneer het om een beroepsactiviteit of een mandaat van bestuurder of commissaris op beslissing van de Regering gaat.

Het jaarlijks bedrag van de bezoldiging wordt bereikt door alle bedragen in gelden en de voordelen die in geld te schatten zijn op te tellen, waarvoor de titularis van het leidend ambt in aanmerking komt als tegenprestatie of ter gelegenheid van zijn opdracht.

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.

In afwijking van lid 7 wordt uit het begrip bezoldiging in de zin van deze bijlage het volgende uitgesloten :

1° de bedragen ontvangen als terugbetaling van de kosten gemaakt voor rekening van de intercommunale, indien ze met inachtneming van de toepasselijke fiscale regels bepaald worden;

2° de voordelen van alle aard [die] voortvloeien uit het privé gebruik 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; De titularis van de leidinggevende functie dient deze werkmiddelen altijd terug te geven na afloop van de contractuele arbeidsverhouding;

3° de verzekeringspremies burgerlijke aansprakelijkheid, rechterlijke bescherming en degenen die een dekking bieden voor de gemaakte kosten wegens de gezondheidstoestand van het leidend ambt ten laste genomen door de werkgever;

4° voor het contractuele personeel, de aanvullende pensioenplannen met vaste bijdrage, waarvan de voorwaarden identiek toepasselijk zijn op het geheel van het contractuele personeel van de instelling.

De volgende beloningselementen van de titularis van het leidend ambt worden beperkt als volgt :

1° alleen de aanvullende pensioenplannen met vaste bijdrage waarvan het percentage en de voorwaarden identiek toepasselijk zijn op het geheel van het contractuele personeel van de instelling evenals de aanvullende pensioenplannen met vaste bijdrage met betrekking tot 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, worden toegelaten;

2° de eventuele variabele bezoldiging is beperkt tot twintig procent van de jaarlijkse totale bruto bezoldiging. Dit jaarlijks totaal bruto bedrag van de variabele bezoldiging wordt in aanmerking genomen voor de berekening van de maximum bezoldiging hierboven bedoeld.

Deze variabele bezoldiging wordt bepaald in functie van meetbare doelstellingen, financieel of andere, die minstens zes maanden op voorhand worden vastgelegd.

De instelling mag aan de titularis van de leidinggevende functie het volgende niet toekennen :

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

2° in het geval van vrijwillig of ingestemd vertrek van de titularis van het leidend ambt, 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.

Geen enkel ander personeelslid mag een vergoeding ontvangen die de vergoeding toegekend aan de lokale leidinggevende ambtenaar overschrijdt, behoudens de ziekenhuisgeneesheren bedoeld in artikel 8, lid 1, 4°, en bij wijze van gelijkstelling aan de beroepsbeoefenaars in de gezondheidszorg bedoeld in artikel 9 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en ter dekking van de personeels- en werkingskosten ».

B.2.3. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 29 maart 2018 vermeldt :

« Het onderhavige ontwerp van decreet heeft tot doel de persoonlijke aansprakelijkheid van de mandatarissen te versterken, ongeacht of zij verkozen dan wel aangewezen zijn in lokale en bovenlokale structuren of in de filialen ervan. Striktere regels moeten worden uitgewerkt en gecontroleerd teneinde elk misbruik te voorkomen.

[...]

Het onderhavige ontwerp van decreet strekt eveneens ertoe de transparantie te verzekeren wat betreft de verantwoordelijkheden die worden uitgeoefend door de mandatarissen aan wie de burgers openbare opdrachten hebben toevertrouwd. Die transparantie moet, middels een kadaster, niet alleen toelaten de openbare mandaten te identificeren die aan de verschillende verkozenen werden toevertrouwd maar ook die welke aan iedere niet-verkozen persoon werden toevertrouwd (met inbegrip van de leidinggevendenden van overheidsstructuren), alsook de vergoedingen of bezoldigingen die daarmee gepaard gaan.

[...]

Meer dan ooit, omwille van transparantie en vertrouwen tussen het overheidsbedrijf en zijn gebruikers, moeten de bezoldigingen en voordelen die de beheerders en bestuurders van die bedrijven ontvangen afgebakend, geplafonneerd, gecontroleerd en toegankelijk voor de burger zijn. [De regels] moeten vooral voor iedereen gelden; een decreet lijkt dus het meest gepaste juridisch middel dat noch interpretatie, noch compromissen, noch halve maatregelen toestaat » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1047/1, pp. 3-4).

B.3.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de artikelen L5111-1, 7°, L5321-1, § 6, en bijlage 4 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, 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 de mate dat (i) zij de verplichting aan lokale leidinggevendenden opleggen om onder statuut of arbeidsovereenkomst te werken, (ii) zij de maximale vergoeding van lokale leidinggevendenden aftoppen, en (iii) zij de opzeggingsvergoeding van lokale leidinggevendenden beperken, zonder overgangsmatregelen te voorzien voor lokale leidinggevendenden met een lopende overeenkomst ».

B.3.2. De verplichting voor lokale leidinggevendens om onder statuut of arbeidsovereenkomst te werken wordt niet geregeld bij artikel L5111-1, 7°, van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, dat enkel een definitie van de lokale leidinggevende functie bevat.

Die verplichting wordt geregeld in artikel L6434-1, § 2, van hetzelfde Wetboek, dat bepaalt dat « de lokale leidinggevende functie [...] noch via een managementvennootschap of een tussenvennootschap noch als zelfstandige uitgeoefend [mag] worden ».

B.3.3. Aangezien die wetsbepaling noch in de prejudiciële vraag, noch in het verwijzingsarrest wordt vermeld en het verwijzende rechtscollege niet verduidelijkt in welk opzicht de invoering van de verplichting om onder statuut of arbeidsovereenkomst te werken, onbestaanbaar zou zijn met het eigendomsrecht, zoals gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord in zoverre zij betrekking heeft op de verplichting om onder statuut of arbeidsovereenkomst te werken.

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 ».

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.4.2. 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.4.3. 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 ten aanzien van de lokale leidinggeevenden een bezoldigingsplafond opleggen en zij de opzeggingsvergoeding van lokale leidinggeevenden beperken, 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 heeft het begrip « eigendom » « een autonome draagwijdte 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, 7 juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. en Di Stefano t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 171; grote kamer, 13 december 2016, *Bélané Nagy t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, § 73).

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.*; grote kamer, 7 juni 2012,

Centro Europa 7 S.r.l. en Di Stefano t. Italië, voormeld, § 172; beslissing, 6 september 2022, *Marinovski t. Bulgarije*, ECLI:CE:ECHR:2022:0906DEC007881516, § 18). 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; beslissing, 15 oktober 2013, *Savickas e.a. t. Litouwen*, ECLI:CE:ECHR:2013:1015DEC006636509, § 91).

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, 11 januari 2007, *Anheuser-Busch Inc. t. Portugal*, voormeld, § 65; grote kamer, 13 december 2016, *Béláné Nagy t. Hongarije*, voormeld, § 74). 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*, voormeld, § 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 lokale leidinggevende (te weten de cv « Arcadia Strategoi »), in de situatie zoals die in het bodemgeschil, op het ogenblik van de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepalingen een dienstverleningsovereenkomst voor onbepaalde duur had gesloten met een rechtspersoon die « een maatschappij is met een significante lokale overheidsparticipatie » en waarin een bezoldiging voor het dagelijks management van de nv « Elicio », via de beheerder van de cv « Arcadia Strategoi », werd overeengekomen, kon hij de legitieme verwachting koesteren dat hij minstens in de nabije toekomst die bezoldiging zou ontvangen in ruil voor de overeengekomen prestaties. Hij kon tevens de legitieme verwachting koesteren om minstens in de nabije toekomst in voorkomend geval de bedongen opzeggingsvergoeding te ontvangen. In die mate vallen de in het geding zijnde bepalingen, die een wettelijk plafond instellen op de bezoldiging die de betrokken lokale leidinggevende int voor zijn prestaties alsook de opzeggingsvergoeding beperken, onder het toepassingsgebied van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol (vergelijk EHRM, 24 september 2002, *Posti en Rahko t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2002:0924JUD002782495, § 76; 16 november 2004,

Bruncrona t. Finland, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 79; beslissing, 7 mei 2013, *Koufaki en Adedy t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2013:0507DEC005766512, § 34).

B.8. Een inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom is verantwoord indien daarin is voorzien bij een voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare juridische grondslag (EHRM, 14 mei 2013, *N.K.M. t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2013:0514JUD006652911, § 48; 21 juli 2016, *Mamatas e.a. t. Griekenland*, ECLI:CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 98), indien zij een legitiem publiek of algemeen belang nastreeft (EHRM, grote kamer, 13 december 2016, *Bélané Nagy t. Hongarije*, voormeld, § 113) en indien zij een redelijk verband van evenredigheid vertoont 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. De toepassing van het bezoldigingsplafond en de beperking van de opzeggingsvergoeding op de lopende dienstverleningsovereenkomsten van de lokale leidinggevendenden van de maatschappijen met een significante lokale overheidsparticipatie zijn voldoende duidelijk en precies bepaald door de in het geding zijnde bepalingen.

B.10. Uit de in B.2.3 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 bezoldigingsplafond en de beperking van de opzeggingsvergoeding een aanzienlijke vermindering van de contractueel vastgelegde bezoldiging en de opzeggingsvergoeding kunnen teweegbrengen, met name wanneer die contractueel vastgelegde bezoldiging en opzeggingsvergoeding substantieel hoger zijn dan het bedrag dat als bezoldigingsplafond of als opzeggingsvergoeding wordt ingevoerd, hebben het bezoldigingsplafond en de beperking van de opzeggingsvergoeding 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 en de beperking van de opzeggingsvergoeding van toepassing zijn op de lopende dienstverleningsovereenkomsten.

B.12. Zoals vermeld in B.2.1 zijn de in het geding zijnde bepalingen van toepassing op de lopende dienstverleningsovereenkomsten.

De in het geding zijnde bepalingen hebben dus tot gevolg dat een lokale leidinggevende die, zoals in het bodemgeschil, vóór de inwerkingtreding van die bepalingen een dienstverleningsovereenkomst van onbepaalde duur had gesloten met een maatschappij met een significante lokale overheidsparticipatie waarin een bezoldiging en een opzeggingsvergoeding werden overeengekomen die hoger liggen dan de bij de nieuwe bepalingen vastgestelde limieten, vanaf 24 mei 2018 zijn bezoldiging en opzeggingsvergoeding ziet worden verminderd.

B.13. Wat betreft de lopende dienstverleningsovereenkomsten die voorzien in een hogere bezoldiging dan het bezoldigingsplafond en in een hogere opzeggingsvergoeding dan de decretaal beperkte opzeggingsvergoeding, waaraan de partijen niet in onderlinge overeenstemming een wijziging aanbrenge(n) zodat de contractueel overeengekomen bezoldiging en opzeggingsvergoeding vanaf 24 mei 2018 die nieuwe decretale beperkingen in acht zouden nemen, verzetten de in het geding zijnde bepalingen zich ertegen dat de maatschappij met een significante lokale overheidsparticipatie die met de lokale leidinggevende een dienstverleningsovereenkomst heeft gesloten, vanaf die datum, aan de lokale leidinggevende het deel van de bezoldiging of opzeggingsvergoeding betaalt dat de decretale beperkingen overstijgt. De in het geding zijnde bepalingen leggen op zich niet de manier vast waarop de dienstverleningsovereenkomst, 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, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210204.1F.2; 24 juni 2019, 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 contracterende partijen veronderstellen in beginsel dat nieuwe wetten die wijzigingen aanbrengen met betrekking tot de kernelementen van de overeenkomst zoals de opzeggingsvergoeding 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 contracterende partijen, zonder dat een dwingende reden van algemeen belang de ontstentenis van een overgangsregeling kan verantwoorden.

B.14.4. Dienstverleningsovereenkomsten tussen een lokale leidinggevende en een maatschappij met een significante lokale overheidsparticipatie die, zoals in het bodemgeschil, werden gesloten vóór de bekendmaking van de in het geding zijnde bepalingen, waren niet onderworpen aan een bezoldigingsplafond of aan een beperking van de opzeggingsvergoeding, zodat een bezoldiging en een opzeggingsvergoeding konden worden overeengekomen die zich substantieel boven de in bijlage 4 bij het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie vermelde grenzen bevinden en de contracterende partijen ervan konden uitgaan dat die bezoldiging en opzeggingsvergoeding ongewijzigd zouden blijven. Het bedrag van de

bezoldiging en de opzeggingsvergoeding is een van de kernelementen waarop een lokale leidinggevende 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 en een beperking van de opzeggingsvergoeding verantwoorden, maar verantwoordt daarentegen niet dat zonder overgangsperiode wordt geraakt aan een van de kernelementen van lopende dienstverleningsovereenkomsten.

B.15. In zoverre zij niet voorzien in redelijke overgangsmaatregelen, zijn artikel L5321-1, § 6, en bijlage 4 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie niet bestaanbaar met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

B.16. De gevolgen van de voormelde bepalingen dienen niet te worden gehandhaafd met toepassing van artikel 28, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, daar de appellante voor het verwijzende rechtscollege de noodzaak van een dergelijke maatregel niet aantoont.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre zij niet voorzien in redelijke overgangsmaatregelen, schenden artikel L5321-1, § 6, en bijlage 4 van het Waalse Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, zoals ingevoegd en gewijzigd bij het decreet van 29 maart 2018 « tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisering met het oog op een sterker bestuur en een sterkere transparantie in de uitvoering van de openbare mandaten in de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen », 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 Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 april 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen