

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.083 van 3 februari 2015
in de zaak A. 202.021/IX-8087**

In zake: 1. de VRIJE UNIVERSITEIT BRUSSEL
2. de KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
3. de HUB-KUBRUSSEL
4. de UNIVERSITEIT HASSELT
5. de UNIVERSITEIT ANTWERPEN
6. de UNIVERSITEIT GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Aube Wirtgen en Bart Martel
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 oktober 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2011 ‘betreffende de volledige tenlasteneming door de werkgever in de onderwijssector van de voerskosten voor het openbaar vervoer naar en van het werk en de toekenning van een fietsvergoeding voor het woon-werkverkeer’ (BS 9 augustus 2011).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 223.025 van 27 maart 2013 is het debat heropend en is een prejudiciële vraag voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof.

Bij arrest nr. 60/2014 van 3 april 2014 heeft het Grondwettelijk Hof de gestelde vraag beantwoord.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een aanvullend verslag opgesteld over de vordering tot behoud van de gevolgen van het bestreden besluit.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 januari 2015.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Bart Martel en Kristof Caluwaert, die tevens *loco* advocaat Aube Wirtgen verschijnen voor de verzoekende partijen en advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Achtergrond

3.1. Het bestreden besluit luidt:

“Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

1° fiets: vervoermiddel met twee of meer wielen dat voorbewogen wordt door op pedalen te trappen, waarvoor de eventuele hulpmotor een vermogen heeft van niet meer dan 0,3 kW;

2° woon-werkverkeer: de verplaatsing van en naar het werk met het openbaar vervoer en/of met de fiets vanaf de wettelijke woonplaats, maar ook vanaf de verblijfplaats als het personeelslid :

a) gedurende een bepaalde periode of op geregelde tijdstippen op een ander adres dan het domicilieadres verblijft, en;

b) de werkgever op de hoogte heeft gebracht van zijn verblijfplaats;

3° openbaar vervoer: trein, bus, tram en metro.

Art. 2. Dit besluit is van toepassing op de personeelsleden vermeld in artikel XI.1 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek.

Hoofdstuk 2. - Openbaar vervoer

Art. 3. De personeelsleden, vermeld in artikel 2, hebben recht op de volledige terugbetaling van de kosten verbonden aan het woon-werkverkeer onder de voorwaarden, vermeld in dit besluit.

Art. 4. De terugbetaling is beperkt tot:

1° de prijs van het goedkoopste vervoerbewijs voor het woon-werktraject dat beschikbaar is bij het gebruikte openbaar vervoermiddel of bij de combinatie van deze vervoermiddelen;

2° een afstand per enkele rit van 250 kilometer tussen de wettelijke woonplaats of de verblijfplaats en de plaats van tewerkstelling.

Art. 5. Tenzij in het bevoegd lokaal onderhandelingscomité een eerder tijdstip van uitbetaling is afgesproken, betaalt de werkgever de kosten verbonden aan het woon-werkverkeer uit op het einde van de maand die volgt op de maand waarin de geldigheidsduur van het vervoerbewijs verstrijkt.

De kosten voor het openbaar vervoer worden uitbetaald tegen afgifte van het vervoerbewijs dat uitgereikt wordt door de maatschappijen die het gemeenschappelijk openbaar vervoer organiseren.

Hoofdstuk 3. - Fietsvergoeding

Art. 6. De personeelsleden, vermeld in artikel 2, die het volledige traject van het woon-werkverkeer of een gedeelte ervan met de fiets afleggen, hebben per effectief gepresteerde dag recht op een fietsvergoeding op

voorwaarde dat de afstand van een enkele rit ten minste één kilometer draagt.

Per dag wordt slechts één traject, heen en terug, vergoed per school, instelling of centrum waar het personeelslid werkt.

Per dag kan de fietsvergoeding voor het volledige traject niet gecumuleerd worden met de vergoeding voor de kosten van het openbaar vervoer.

Art. 7. De fietsvergoeding bedraagt 0,15 euro per kilometer.

Art. 8. Tenzij in het bevoegd lokaal onderhandelingscomité een eerder tijdstip van uitbetaling is afgesproken, betaalt de werkgever de kosten verbonden aan het woon-werkverkeer maandelijks uit. De fietsvergoeding wordt betaald op grond van een verklaring op erewoord.

Hoofdstuk 4. - Terugbetalingsregeling tussen de school, de instelling of het centrum voor leerlingenbegeleiding en de Vlaamse Gemeenschap

Art. 9. De werkgevers sturen de verklaring van schuldvordering voor de terugbetaling van de door hen gedragen vervoerskosten en fietsvergoedingen naar het Agentschap voor Onderwijsdiensten uiterlijk op 28 februari van het jaar dat volgt op het kalenderjaar waarop de verklaring betrekking heeft. Als de verklaring van schuldvordering niet op tijd wordt ingediend, vervalt het recht op terugbetaling. De datum van de poststempel geldt als bewijs.

De vervoerskosten en de fietsvergoedingen, vermeld op de verklaring van schuldvordering, worden terugbetaald na controle.

Art. 10. De werkgevers ontvangen jaarlijks in juni het bedrag van de afrekening van de vervoerskosten van het voorgaande jaar.

De werkgevers ontvangen jaarlijks, ten laatste in september, een voorschot van minimum 25 % op de middelen voor de vervoerskosten van hetzelfde jaar op basis van het totaalbedrag van vervoerskosten en fietsvergoedingen dat het voorgaande kalenderjaar werd uitgekeerd.

Hoofdstuk 5. - Slotbepalingen

Art. 11. Het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 1993 betreffende de tegemoetkoming van de werkgevers in de onderwijssector in de vervoerskosten van hun personeelsleden, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 1995, wordt opgeheven met ingang van 1 januari 2001.

Art. 12. De vergoedingen voor woon-werkverkeer of de fietsvergoedingen toegekend tussen 1 januari 2001 en de datum waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, alsook de terugbetaling ervan aan de werkgever, worden geacht in overeenstemming te zijn met de bepalingen van dit besluit.

Art. 13. Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 september 2010, met uitzondering van artikel 2 dat uitwerking heeft op 1 januari 2001.

Art. 14. De Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, is belast met de uitvoering van dit besluit.”

3.2. Dit besluit geeft uitvoering aan de artikelen XI.2 en XI.3 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 ‘betreffende het onderwijs-XIII Mozaïek’ (hierna ook: Mozaïekdecreet) die bepalen:

“XI.2. De personeelsleden genoemd in artikel XI.1 hebben onder de modaliteiten bepaald door de Vlaamse regering recht op volledige terugbetaling van de kosten openbaar vervoer naar en van het werk en op een maandelijkse fietsvergoeding ten laste van de werkgever.

XI.3. Onder de modaliteiten bepaald door de Vlaamse regering worden de door de werkgever gedragen vervoerkosten en fietsvergoedingen terugbetaald door het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.”

Tot de “personeelsleden genoemd in artikel XI.1” horen onder meer “de personeelsleden bedoeld bij het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap”; elke verwijzing naar het personeel van de universiteiten ontbreekt.

Artikel 2 van het bestreden besluit preciseert nogmaals dat het van toepassing is op de personeelsleden vermeld in artikel XI.1 van het decreet van 13 juli 2001 ‘betreffende het onderwijs-XIII Mozaïek’.

3.3. Aldus worden als sociale tegemoetkoming, de vervoerkosten ten voordele van het onderwijspersoneel, met uitzondering van het personeel van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, volledig terugbetaald aan de werkgever en wordt een fietsvergoeding ingesteld.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen in het licht van het arrest van het Grondwettelijk Hof

4. Een enig middel is geput uit de schending van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet en ontstentenis van de rechtens vereiste grondslag, doordat universitaire instellingen uit het toepassingsgebied van de bestreden regeling worden gesloten, terwijl ze wel toepasselijk is op hogescholen, zodat de hogescholen, anders dan de universitaire instellingen, de terugbetaling mogen vorderen van de in hun hoedanigheid van werkgever gedragen vervoerskosten en zodat de universitaire instellingen worden gediscrimineerd ten aanzien van de hogescholen.

5. Hierover ondervraagd, heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 60/2014 van 3 april 2014 overwogen dat “artikel XI.3 van het decreet van 13 juli 2001 niet [meer] bestaanbaar [is] met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, doordat de door de hogescholen gedragen vervoerskosten en fietsvergoedingen worden terugbetaald door de Vlaamse Gemeenschap, terwijl geen dergelijke regeling bestaat voor de universiteiten” en voor recht gezegd:

“Artikel XI.3 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek schendt de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, in zoverre de door de hogescholen gedragen vervoerskosten en fietsvergoedingen worden terugbetaald door de Vlaamse Gemeenschap, terwijl geen dergelijke regeling bestaat voor de universiteiten.

De gevolgen van die bepaling worden gehandhaafd totdat de decreetgever nieuwe bepalingen aanneemt en uiterlijk tot 31 december 2014.”

6. In haar laatste memorie erkent de verwerende partij, gelet op het gezag van dit arrest, dat het bestreden besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2011 “te dien tijde [...] geen rechtsgrond [had]”.

Zij wijst er wel op dat het arrest “alleen zegt dat het artikel XI.3 van het [Mozaïekdecreet] ongrondwettelijk (geworden) is, vanwege het gemaakte onderscheid tussen de hogescholen en de universiteiten, en niet dat de bedoelde regeling van terugbetaling door de Vlaamse Gemeenschap voor de beiden zou dienen te gelden – evengoed kan de regeling voor de beiden niet gelden”.

7. De verzoekende partijen argumenteren in hun laatste memorie dat wegens het gebrek aan rechtsgrond dat kleeft aan het bestreden besluit en de discriminatie die voortvloeit uit het bestreden besluit in de mate dat er geen gelijkaardige regeling bestaat voor de universitaire instellingen, minstens de artikelen 2, 3, 6, 9 en 10 van het bestreden besluit moeten worden vernietigd. Elk van die bepalingen hebben immers tot gevolg dat de bestreden beslissing niet toepasselijk is op de universitaire instellingen als werkgever.

Beoordeling

8. Uit het arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt – en het wordt door de verwerende partij niet langer bestreden – dat het middel gegrond is.

9.1. Er blijft wel te onderzoeken wat de omvang is van de uit te spreken nietigverklaring in het licht van voormeld arrest. Hierbij moet de in het tussenarrest nog onbeantwoord gebleven exceptie worden betrokken:

“Ondergeschikt blijkt volgens verwerende partij uit de uiteenzetting van het belang door de verzoekers en uit hun enig middel, dat zij zich alleen en slechts beklagen over een ongelijke behandeling die te situeren valt tussen de universiteiten, enerzijds, en de hogescholen, anderzijds. Het eventuele belang van de verzoekers betreft volgens verwerende partij ‘dan ook zekerlijk slecht[s] en alleen het artikel 2 van het bestreden besluit van de Vlaamse regering van 8 juli 2011, in de mate aldus ook verwezen wordt naar het artikel XI.1, §1, 3° van het zgn. mozaïekdecreet’.”

9.2. Voorts heeft de verwerende partij gevraagd om de gevolgen van het besluit te handhaven in lijn met het dictum van het arrest van het Hof.

10. Het Grondwettelijk Hof is door de Raad van State uitdrukkelijk ondervraagd over de overeenstemming met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet van de artikelen XI.1 tot XI.7 van het decreet van 13 juli 2001 ‘betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek’.

Het Hof heeft even uitdrukkelijk enkel artikel XI.3 van het Mozaïekdecreet geïnviseerd.

Artikel XI.2 van het Mozaïekdecreet verleent rechtsgrond om de werknemers bepaalde sociale tegemoetkomingen te verlenen; artikel XI.3 van hetzelfde decreet ziet vervolgens op de terugbetaling van deze kosten door de Vlaamse Gemeenschap aan de werkgever. Het is ook enkel de verschillende behandeling op het vlak van de terugbetaling die de verzoekende partijen in het inleidend verzoekschrift op de korrel nemen.

In zoverre de verzoekende partijen de nietigverklaring vragen van de artikelen 3 en 6 van het bestreden besluit, gaan zij uit van een verkeerde lezing van het arrest van het Grondwettelijk Hof. Met andere woorden, de regelingen op grond waarvan de in het besluit bedoelde personeelsleden recht hebben op terugbetaling van bepaalde vervoerskosten, schendt niet de ingeroepen grondwetsbepalingen. Zoals overigens in het arrest van het Hof is te lezen, “blijkt dat de universiteiten verplicht zijn bepaalde kosten voor het woon-werkverkeer te vergoeden” (B.10.3). Eveneens blijkt uit het arrest, dat het recht van de werknemers en het recht van de werkgevers van elkaar te onderscheiden zijn en dat het eerste niet noodzakelijk en onlosmakelijk verbonden is aan het bestaan van het tweede. Het ligt op de weg van de decreetgever om te beslissen in welke mate en onder welke voorwaarden de instellingen van tertiair onderwijs de door hen betaalde sociale tegemoetkoming mogen recupereren bij de Vlaamse Gemeenschap.

11. Diezelfde vaststelling geldt voor artikel 2 van het bestreden besluit, dat het toepassingsgebied regelt onder verwijzing naar artikel XI.1 van het Mozaïekdecreet.

12. De artikelen 9 en 10 van het bestreden besluit regelen vervolgens de terugbetaling van die kosten aan de werkgever. Het zijn die bepalingen die gelet op het antwoord van het Grondwettelijk Hof zonder rechtsgrond zijn, echter slechts “in zoverre de door de hogescholen gedragen vervoerskosten en fietsvergoedingen worden terugbetaald door de Vlaamse Gemeenschap, terwijl geen dergelijke regeling bestaat voor de universiteiten”. Het Hof heeft enkel deze twee categorieën van werkgevers met elkaar vergeleken (B.3):

“enerzijds, de hogescholen, aan wie het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de vervoerskosten en de fietsvergoedingen die ze aan hun personeelsleden dienen te betalen, terugbetaalt en, anderzijds, de universiteiten, die die terugbetalingsregeling niet kunnen genieten.”

Een nietigverklaring moet bijgevolg ook hiertoe beperkt worden.

V. Handhaving van de gevolgen

Verzoek

13. In haar laatste memorie wijst de verwerende partij erop dat het Grondwettelijk Hof de gevolgen handhaaft van de in het geding zijnde decreetsbepalingen en dus ook de “habilitatie”.

Het komt de verwerende partij voor dat de Raad van State met toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bij wege van algemene beschikking, in het huidige bodemgeschil ook de gevolgen van het bestreden besluit in het geval van de vernietiging ervan, te handhaven heeft, wederom totdat de decreetgever nieuwe bepalingen aanneemt en uiterlijk tot 31 december 2014.

14. Over de vordering tot handhaving van de gevolgen spreken de verzoekende partijen zich niet uit in hun laatste memorie. Op de terechtzitting verklaart één hunner raadslieden, zich niet daartegen te verzetten.

Beoordeling

15. Het Grondwettelijk Hof heeft beslist dat de gevolgen van “die bepaling” – dat is: artikel XI.3 van het Mozaïekdecreet – “worden gehandhaafd totdat de decreetgever nieuwe bepalingen aanneemt en uiterlijk tot 31 december 2014”. Dit arrest aanvaardt, met de woorden van het Hof (B.12), “dat een ongrondwettige norm gedurende een overgangsperiode van toepassing blijft”.

16. Op de terechtzitting van 12 januari 2015 verklaren de partijen dat de decreetgever geen nieuwe bepalingen heeft aangenomen. Dit betekent dat naar de woorden van het Grondwettelijk Hof, de gevolgen van artikel XI.3 van het Mozaïekdecreet “worden gehandhaafd [...] tot 31 december 2014”.

17. Tot de in het arrest van het Hof bedoelde “gevolgen” van artikel XI.3 van het Mozaïekdecreet behoort het thans bestreden besluit.

De Raad van State acht het ten behoeve van de rechtszekerheid passend dat, bij gevolgtrekking, ook de regelmatigheid van de ter naleving van het besluit nog in de loop van 2015 uit te voeren terugbetalingen met betrekking tot het kalenderjaar 2014 – dit is met inbegrip van vroegere kalenderjaren, mochten daarover nog betwistingen bestaan – definitief zou worden verzekerd. Aangestipt zij, dat de verzoekende partijen uitdrukkelijk hebben verklaard zich hiermee te kunnen verzoenen.

De verwerende partij vraagt dan ook terecht aan de Raad van State om met toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij wege van algemene beschikking ook de gevolgen van de hierna uit te spreken nietigverklaring af te stemmen op het arrest van het Grondwettelijk Hof. Dit kan naar het oordeel van de Raad van State slechts zinvol gebeuren in de zin dat de terugbetalingsregeling in de artikelen 9 en 10 van het besluit van 8 juli 2011 geacht moet worden rechtsgrond te bieden voor de in die bepalingen bedoelde terugvorderingen die hun oorzaak vinden in de door de werkgevers-hogescholen gedragen of te dragen vervoerskosten en fietsvergoedingen tot het kalenderjaar 2014 en hun administratieve afwikkeling door het agentschap voor Onderwijsdiensten.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de artikelen 9 en 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2011 ‘betreffende de volledige tenlasteneming door de werkgever in de onderwijssector van de vervoerskosten voor het openbaar vervoer naar en van het werk en de toekenning van een fietsvergoeding voor het woon-werkverkeer’, doch enkel in zoverre die bepalingen van toepassing zijn op de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap.

2. De Raad van State verworpt het beroep voor het overige.

3. Voor de terugvorderingen die hun oorzaak vinden in de door de werkgevers-hogescholen gedragen of te dragen vervoerskosten en fietsvergoedingen tot het kalenderjaar 2014 en hun administratieve afwikkeling blijft de toepassing van de terugbetalingsregeling in de nietig verklaarde artikelen gehandhaafd.

4. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

5. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1.050 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 3 februari 2015, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bert Thys,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren