# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 30 Oktober 2014 (België). RG 158/2014

* Date : 30-10-2014
* Language : Dutch
* Section : Case law
* Source : Justel N-20141030-1
* Role number : 158/2014

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging
Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 31 december 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 januari 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de woorden « om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid » in artikel 81 van de programmawet van 28 juni 2013 (bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 juli 2013, tweede editie) door Luc Detilloux, Hervé Scouflaire, Didier Mairesse, Patrick Descy en Patrick Cansse, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Casteele, advocaat bij de balie te Antwerpen.
(...)
II. In rechte
(...)
Ten aanzien van de bestreden bepaling
B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de gedeeltelijke vernietiging van artikel 81 van de programmawet van 28 juni 2013, dat bepaalt :
« Voor de volgende pensioenen zijn de in aanmerking te nemen grensbedragen deze bedoeld in artikel 78 en zijn de beroepsinkomsten deze die betrekking hebben op dezelfde jaren :
a) een rustpensioen toegekend aan een persoon die om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid vóór de leeftijd van 65 jaar ambtshalve op rust gesteld werd;
b) een rustpensioen toegekend aan een gewezen lid van het beroepspersoneel van de kaders in Afrika;
c) een vóór 1 juli 1982 ingegaan rustpensioen ».
B.1.2. Het bestreden artikel 81 is ondergebracht in de aan de pensioenen gewijde titel 8 van de programmawet van 28 juni 2013. Het staat in hoofdstuk 1, « Regeling van de cumulatie van pensioenen van de overheidssector met inkomsten voortvloeiend uit de uitoefening van een beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen », afdeling 2, « Cumulatie van rust- of overlevingspensioenen met beroepsinkomsten ».
B.1.3. Krachtens artikel 77 van die programmawet mag een rust- of overlevingspensioen van de overheidssector in beginsel niet met beroepsinkomsten worden gecumuleerd. De artikelen 78 tot 90 stellen echter uitzonderingen op dat beginsel in, met name wanneer de beroepsinkomsten bepaalde bedragen niet overschrijden.
B.1.4. Artikel 78 betreft de uitoefening van een beroepsactiviteit gedurende de jaren die volgen op het jaar waarin de betrokkene de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. Die bepaling staat de cumulatie toe van een rust- of overlevingspensioen met beroepsinkomsten die 21.865,23 euro, 17.492,17 euro of 21.865,23 euro niet overschrijden, naargelang zij respectievelijk als werknemer of als zelfstandige worden verkregen dan wel worden gehaald uit de uitoefening van een andere activiteit of een ander mandaat of ambt of een andere post.
Artikel 80 betreft de uitoefening van een beroepsactiviteit gedurende de jaren vóór het jaar waarin de op rust gestelde persoon de leeftijd van 65 jaar bereikt. Die bepaling staat de cumulatie toe van een rustpensioen of een met een rustpensioen gecumuleerd overlevingspensioen met beroepsinkomsten die 7.570,00 euro, 6.056,01 euro of 7.570,00 euro niet overschrijden, naargelang zij respectievelijk als werknemer of als zelfstandige worden verkregen dan wel worden gehaald uit de uitoefening van een andere activiteit of een ander mandaat of ambt of een andere post.
B.1.5. Artikel 81 voorziet voor drie categorieën van gerechtigden van een rustpensioen die in de loop van de jaren vóór het jaar waarin zij de leeftijd van 65 jaar bereiken, beroepsinkomsten ontvangen, in een cumulatieregeling die voordeliger is dan de regeling van artikel 80. Voor die categorieën zijn het de hogere plafonds van artikel 78 die van toepassing zijn in de plaats van de plafonds van artikel 80. Tot die categorieën behoort de categorie van de personen die om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid vóór de leeftijd van 65 jaar ambtshalve op rust zijn gesteld.
B.2. De verzoekende partijen betwisten de uitsluiting van personen die wegens lichamelijke ongeschiktheid vóór de leeftijd van 65 jaar ambtshalve op rust zijn gesteld, van die gunstigere regeling, waarin is voorzien bij het bestreden artikel 81. Zij verzoeken het Hof bijgevolg in artikel 81, a), de woorden « om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid » te vernietigen.
Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep
B.3.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep wegens gebrek aan belang van de eerste verzoekende partij. Hij is bovendien van mening dat het belang van de vierde en de vijfde verzoekende partij zuiver hypothetisch is.
B.3.2. De tweede en de derde verzoekende partij zijn gewezen militairen van het actief kader die wegens lichamelijke ongeschiktheid ambtshalve op rust zijn gesteld. Hun belang om de vernietiging van de bestreden bepaling te vorderen wordt niet betwist. Aangezien die bepaling op hen van toepassing is en op hun situatie een ongunstig effect heeft, hebben die verzoekende partijen belang erbij de vernietiging ervan te vorderen.
B.3.3. Aangezien sommigen van de verzoekende partijen doen blijken van een belang bij het beroep, is het niet nodig te onderzoeken of de andere verzoekende partijen eveneens doen blijken van een belang om de vernietiging van de bestreden bepaling te vorderen.
Ten gronde
B.4. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door artikel 81, a), van de programmawet van 28 juni 2013, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet. Zij betogen dat door de personen die wegens lichamelijke ongeschiktheid ambtshalve op rust zijn gesteld, uit te sluiten van de gunstigere regeling van cumulatie van een rustpensioen met een beroepsinkomen, die bepaling een onverantwoord verschil in behandeling in het leven roept onder de personen die vóór de leeftijd van 65 jaar ambtshalve op rust zijn gesteld, naargelang zij op rust zijn gesteld wegens lichamelijke ongeschiktheid of om een andere reden.
B.5.1. Titel 8, die de bestreden bepaling bevat, is bij een amendement van de Regering in het ontwerp van programmawet ingevoegd. Die tekst strekt ertoe het regeerakkoord uit te voeren, dat « voor gepensioneerden die vrijwillig willen werken na het pensioen » voorzag in « een hervorming wat het combineren van een pensioen met een toegelaten beroepsactiviteit betreft » (Parl. St., Kamer, 2012-2013, DOC 53-2853/003, p. 17).
In de verantwoording van het amendement wordt vermeld :
« De bedoeling van dit ontwerp bestaat erin om sommige van [de] beperkingen inzake toegelaten beroepsactiviteiten te versoepelen. Deze versoepeling is ingegeven door een bekommernis om het aantal knelpuntvacatures en het aantal vervangingsvacatures in de hand te houden. Wanneer gepensioneerden gemakkelijker aan het werk kunnen blijven, zullen er immers minder banen zijn waarvoor een werkgever op zoek zal moeten gaan naar een geschikte vervanger voor een personeelslid dat op pensioen gaat. De omstandigheid dat gepensioneerden meer zullen mogen werken, kan eveneens ertoe bijdragen dat sommige knelpuntvacatures makkelijker ingevuld kunnen worden. Door een grotere instroom van personen die hun rustpensioen met beroepsinkomsten willen cumuleren, kan namelijk de pool aan kandidaten voor een knelpuntberoep worden vergroot.
Het is echter geenszins de bedoeling dat er totaal geen grenzen meer zouden zijn qua cumulatie van pensioenen met beroepsinkomsten. Het beginsel dat een rustpensioen niet kan worden gecumuleerd met een inkomen uit arbeid, dient de regel te blijven » (ibid., p. 22).
B.5.2. Aangaande de bij de bestreden bepaling ingestelde voorkeursregeling inzake cumulatie wordt in de verantwoording van het amendement gepreciseerd :
« Artikel [81] bepaalt dat een rustpensioen toegekend aan een persoon die ambtshalve op rustpensioen werd gesteld vóór de leeftijd van 65 jaar omwille van een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid, een rustpensioen toegekend aan een gewezen lid van het beroepspersoneel van de kaders in Afrika alsook een vóór 1 juli 1982 ingegaan rustpensioen, een preferentieel stelsel genieten in die zin dat de in aanmerking te nemen grensbedragen de verhoogde grensbedragen zijn zoals bedoeld in artikel [78], namelijk deze die van toepassing zijn op de pensioengerechtigden van meer dan 65 jaar. Bovendien wordt op deze pensioenen in bepaalde gevallen, zoals omschreven in artikel 15 § 4, eerste lid, b), een specifieke verminderingsmaatregel toegepast in geval van overschrijding van de toegelaten grensbedragen.
Aldus worden, wat de militairen betreft die ambtshalve op rustpensioen [werden] gesteld vóór de leeftijd van 65 jaar omwille van een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid, de preferentiële grensbedragen die reeds vervat lagen in voormelde wet van 5 april 1994 verder behouden, teneinde rekening te houden met de specifieke, lagere leeftijdsgrenzen die op deze categorie van personeelsleden van toepassing zijn » (ibid., p. 24).
B.6. De bestreden uitsluiting van de gunstigere cumulatieregeling berust op de reden waarom de ambtenaar die de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt ambtshalve op rust wordt gesteld. De personen die ambtshalve op rust worden gesteld om de reden dat de wet of de regelgeving, voor de categorie van ambtenaren waartoe zij behoren, voorziet in een opruststelling op een leeftijd vóór 65 jaar, genieten de gunstigere regeling, terwijl de personen die wegens lichamelijke ongeschiktheid ambtshalve op rust worden gesteld die gunstigere regeling niet genieten. Derhalve kunnen de eersten hun rustpensioen met een beroepsinkomen cumuleren tot 21.865,23 euro of 17.492,17 euro, terwijl de tweeden hun rustpensioen slechts met een beroepsinkomen kunnen cumuleren tot 7.570,00 euro of 6.056,01 euro.
B.7.1. Een verschil in behandeling tussen de personen die wegens lichamelijke ongeschiktheid of om een andere reden ambtshalve op rust zijn gesteld was reeds ingesteld bij de wet van 5 april 1994 houdende regeling van de cumulatie van pensioenen van de openbare sector met inkomsten voortvloeiend uit de uitoefening van een beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen (artikel 4, § 4, vervangen bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 23 december 2002 houdende diverse wijzigingen aan de wet van 5 april 1994, en artikel 5), opgeheven bij artikel 99 van de programmawet van 28 juni 2013.
Dat verschil in behandeling vindt zijn oorsprong in het koninklijk besluit van 13 april 1982 tot uitvoering van artikel 11 van de programmawet van 2 juli 1981, dat voor de personen die vóór de leeftijd van 65 jaar ambtshalve op rust zijn gesteld, met uitzondering van de personen die wegens lichamelijke ongeschiktheid vóór die leeftijd ambtshalve op rust zijn gesteld, een minder strenge sanctie instelde in geval van overschrijding van de toegelaten inkomensplafonds.
B.7.2. De uitsluiting van de personen die wegens lichamelijke ongeschiktheid vóór de leeftijd van 65 jaar ambtshalve op rust zijn gesteld, van de gunstige regeling inzake cumulatie van het pensioen met een beroepsinkomen is bij de parlementaire voorbereiding van de bestreden programmawet niet verantwoord. Zij werd evenmin verantwoord bij de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 5 april 1994.
B.7.3. Daarenboven wordt met de bestreden maatregel niet een doelstelling van vrijwaring van het stelsel van de pensioenen of van de sociale zekerheid nagestreefd. Immers, zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 176/2008 van 3 december 2008, doet « die zorg [te vermijden dat een rust- of overlevingspensioen gelijktijdig met andere vervangingsinkomens zou kunnen worden genoten, om aldus de betaalbaarheid van het stelsel van de sociale zekerheid in het algemeen en van de pensioenen in het bijzonder niet in het gedrang te brengen] doet zich niet voor in zoverre door een beperkte toegelaten arbeid een bijkomend inkomen zou worden gegenereerd door de genieter van een rust- of overlevingspensioen, vermits die arbeid het socialezekerheidsstelsel niet bezwaart maar in voorkomend geval zelfs - weliswaar in beperkte mate - bijdraagt tot de financiering ervan » (B.4).
B.8.1. Het criterium dat is afgeleid uit de reden van de vervroegde opruststelling is objectief. Het Hof dient nog te onderzoeken of dat criterium relevant is.
Beide categorieën van personen die vóór de leeftijd van 65 jaar ambtshalve op rust worden gesteld bevinden zich in een soortgelijke situatie in zoverre zij, om een reden die onafhankelijk is van hun wil, op rust worden gesteld op een leeftijd waarop de andere ambtenaren nog kunnen werken en nog de inkomsten van hun arbeid kunnen genieten. Daarenboven mogen die beide categorieën van personen, in cumulatie met hun rustpensioen, een activiteit uitoefenen die hun een beroepsinkomen verschaft dat bepaalde plafonds niet overschrijdt. Ten slotte wordt op die beide categorieën van personen, voor de jaren na het jaar waarin zij de leeftijd van 65 jaar bereiken, dezelfde regeling toegepast wat betreft de inkomensplafonds die niet mogen worden overschreden.
B.8.2. Ten aanzien van de doelstelling die wordt nagestreefd met de machtiging tot cumulatie van een rust- of overlevingspensioen met een beroepsinkomen, zoals die doelstelling in B.5.1 in herinnering is gebracht, bevinden de ambtenaren die vóór de leeftijd van 65 jaar ambtshalve op rust worden gesteld om een reden die onafhankelijk is van hun wil, zich om de in B.8.1 aangegeven redenen in een identieke situatie. Derhalve is het niet verantwoord de ambtenaren die wegens lichamelijke ongeschiktheid vóór de leeftijd van 65 jaar ambtshalve op rust zijn gesteld en die de wil en de mogelijkheid hebben - hetgeen afhangt van de persoonlijke en medische situatie van elke persoon - om een beroepsinkomen te verwerven, van de preferentiële cumulatieregeling uit te sluiten.
B.9. Het feit dat de ambtenaren die wegens lichamelijke ongeschiktheid vóór de leeftijd van 65 jaar ambtshalve op rust zijn gesteld van de gunstige cumulatieregeling worden uitgesloten, heeft bovendien onevenredige gevolgen aangezien die personen per definitie geen volledig pensioen genieten en dus het risico lopen zich in een kwetsbare situatie te bevinden. Dat geldt des te meer omdat het hun krachtens artikel 91 van de programmawet van 28 juni 2013 voortaan verboden is hun rustpensioen te cumuleren met een vervangingsinkomen, zoals een invaliditeitsuitkering.
B.10. Ten slotte bepaalt artikel 115, eerste en tweede lid, van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel :
« Behoudens de hierna opgegeven uitzonderingen, mag het recht op een rustpensioen niet ontstaan vóór de eerste van de maand die volgt op deze waarin de in artikel 113 vermelde personen de leeftijd van 65 jaar bereiken.
Voor de militairen en de leden van het Rijkswachtkorps, en totdat hierin op een andere wijze zal worden voorzien, bestaat het recht op het ogenblik dat zij de leeftijdsgrens bereiken, voorzien bij de bepalingen die vóór 1 januari 1961 van kracht waren ».
Uit die bepaling volgt dat het geval van de ambtshalve opruststelling vóór de leeftijd van 65 jaar om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid thans slechts de militairen betreft, hetgeen verklaart dat de in B.5.2 aangehaalde verantwoording van het amendement die categorie van personen beoogt. Daaruit vloeit voort dat de bestreden bepaling in haar huidige staat slechts van toepassing is op de militairen. Daarentegen kan het geval van de ambtshalve opruststelling vóór de leeftijd van 65 jaar wegens lichamelijke ongeschiktheid zich voordoen voor alle bij de bestreden bepaling beoogde categorieën van ambtenaren. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad betoogt, heeft de vernietiging van de woorden « om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid » niet tot gevolg een verschil in behandeling tussen de militairen die wegens lichamelijke ongeschiktheid ambtshalve op rust worden gesteld en de andere ambtenaren die om dezelfde reden ambtshalve op rust worden gesteld, in het leven te roepen.
B.11. Het beroep is gegrond. In artikel 81, a), van de programmawet van 28 juni 2013 dienen de woorden « om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid » te worden vernietigd.
Om die redenen,
het Hof
vernietigt de woorden « om een andere reden dan lichamelijke ongeschiktheid » in artikel 81, a), van de programmawet van 28 juni 2013.
Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 oktober 2014.
De griffier,
F. Meersschaut
De voorzitter,
J. Spreutels