# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 25 September 2014 (België). RG 138/2014

* Datum : 25-09-2014
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20140925-7
* Rolnummer : 138/2014

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging
Bij vonnis van 16 oktober 2013 in zake Walter Appels tegen de Pensioendienst voor de Overheidssector, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 7 november 2013, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven de volgende prejudiciële vraag gesteld :
« Schenden art. 156 en 160 van de Nieuwe Gemeentewet in combinatie met de artikelen 1 en 6 van de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat in geval van vaste benoeming, de civiele diensten als tijdelijk beambte bewezen, aan de gemeenten, aan de instellingen die er van afhangen, aan de verenigingen van gemeenten, alsmede de diensten bewezen door de brigadecommissarissen en de gewestelijke ontvangers, in aanmerking genomen worden om de rechten op het pensioen van de belanghebbenden en van hun rechthebbenden vast te stellen, terwijl prestaties in het kader van het bijzonder tijdelijk kader niet in aanmerking worden genomen om de rechten op het pensioen van de belanghebbenden en van hun rechthebbenden vast te stellen ? ».
(...)
III. In rechte
(...)
B.1. De gemeenten zijn ertoe gehouden hun vast benoemde personeelsleden een pensioen te waarborgen, dat wordt berekend volgens de regels die gelden voor de ambtenaren (artikel 156 van de Nieuwe Gemeentewet).
Het pensioen van de statutaire ambtenaren wordt geregeld in de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen. Die wet is van toepassing op de ambtenaren die « ingevolge een vaste benoeming of ingevolge een door of krachtens de wet daarmee gelijkgestelde benoeming, deel uitmaken van het algemene bestuur en uit de Staatskas worden bezoldigd » (artikel 1, eerste lid). Zij bepaalt de voorwaarden voor toelating tot het pensioen en de in aanmerking te nemen diensten (artikelen 1 tot 7) en regelt de wijze waarop het pensioen wordt berekend (artikel 8).
Artikel 160 van de Nieuwe Gemeentewet bepaalt :
« In geval van vaste benoeming, worden de civiele diensten als tijdelijk beambte bewezen, aan de gemeenten, aan de instellingen die ervan afhangen, aan de verenigingen van de gemeenten, alsmede de diensten bewezen door de brigadecommissarissen en de gewestelijke ontvangers, in aanmerking genomen om de rechten op het pensioen van de belanghebbenden en van hun rechthebbenden vast te stellen ».
B.2. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de diensten die in aanmerking worden genomen om de pensioenrechten van het personeelslid van de gemeente vast te stellen.
In de regel komen enkel de diensten gepresteerd als vast benoemd personeelslid in aanmerking. Artikel 160 van de Nieuwe Gemeentewet voert een afwijking in van die regel.
Volgens de verwijzende rechter is de afwijking enkel van toepassing op werknemers die deel uitmaakten van het gemeentebestuur en uit de gemeentekas werden bezoldigd. Werknemers met het statuut van bijzonder tijdelijk kader (BTK) maakten geen deel uit van het gemeentebestuur en werden niet uit de gemeentekas bezoldigd. De BTK-prestaties zouden derhalve niet onder de voormelde afwijking vallen.
Het Hof onderzoekt in de regel een norm in de interpretatie die de verwijzende rechter eraan geeft.
Uit die interpretatie vloeit voort dat personeelsleden van de gemeente die vóór hun vaste benoeming bepaalde diensten of prestaties hebben verricht, verschillend worden behandeld naargelang het gaat om « civiele diensten als tijdelijk beambte » of, zoals dat het geval is voor de eisende partij voor de verwijzende rechter, « prestaties in het kader van het bijzonder tijdelijk kader ». De eerstgenoemde diensten worden in aanmerking genomen om de pensioenrechten van het personeelslid en van zijn rechthebbenden vast te stellen, terwijl de BTK-prestaties daarvoor niet in aanmerking worden genomen.
Het Hof dient te onderzoeken of dat verschil in behandeling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, schendt. De draagwijdte van de prejudiciële vraag kan niet worden uitgebreid tot andere categorieën van personeelsleden.
B.3. Bij het bepalen van zijn pensioenbeleid beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid.
Indien evenwel een wettelijke pensioenregeling bepaalde categorieën van personen beoogt en andere categorieën niet, of indien eenzelfde regeling van toepassing wordt gemaakt op categorieën van personen die zich in een wezenlijk verschillende situatie bevinden, dient het Hof te onderzoeken of de in het geding zijnde bepalingen evenredig zijn met het nagestreefde doel en of zij geen onevenredige gevolgen hebben ten aanzien van de situatie van de ene of de andere van die categorieën van personen. Van discriminatie zou derhalve slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van de pensioenregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.
B.4. De pensioenregeling van de ambtenaren is in beginsel voorbehouden aan statutair benoemde ambtenaren. De uitbreiding van die regeling tot andere categorieën van personen is een uitzondering op dat beginsel en kan bijgevolg enkel beperkend worden opgevat.
Hetzelfde geldt voor de diensten die in aanmerking worden genomen om de pensioenrechten van de betrokken ambtenaar vast te stellen. Artikel 160 van de Nieuwe Gemeentewet, dat een afwijking invoert van de regel dat enkel de diensten gepresteerd als vast benoemd personeelslid in aanmerking komen, dient derhalve beperkend te worden begrepen.
B.5. De wet van 22 december 1977 betreffende de budgettaire voorstellen 1977-1978 voerde een bijzonder tijdelijk arbeidskader in, naast de particuliere sector en de overheidssector.
Dat tijdelijke arbeidscircuit berustte volgens de parlementaire voorbereiding hoofdzakelijk op twee beginselen :
« - nieuwe arbeidsplaatsen creëren zodat wie door werkloosheid is getroffen de mogelijkheid krijgt om te werken en op die manier te ontkomen aan de nadelige gevolgen van onvrijwillige inactiviteit;
- de aanzienlijke geldmiddelen die voor het ogenblik aan de werkloosheidsuitkeringen worden besteed, valoriseren door hen die het voordeel ervan genieten, aan te wijzen voor werkzaamheden of activiteiten die nuttig zijn voor de gemeenschap » (Parl. St., Kamer, 1977-1978, nr. 113/1, p. 29).
Krachtens de wet van 22 december 1977 waren de werknemers die in het bijzonder tijdelijk kader werden tewerkgesteld, verbonden door een arbeidsovereenkomst voor werklieden of bedienden. Zij bleven ingeschreven op de lijsten der werkzoekenden van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (artikel 84). Tegelijk werd hun de mogelijkheid geboden de arbeidsovereenkomst op soepele wijze te beëindigen teneinde op een passende werkaanbieding in de particuliere sector of de overheidssector te kunnen ingaan (artikel 85).
Wanneer zij door de overheid in dienst werden genomen, ontvingen de werknemers een loon gelijk aan het beginloon dat werd toegekend aan een ambtenaar met dezelfde beroepskwalificatie (artikel 86). Het loon werd betaald door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, die ook wat de sociale zekerheidsverplichtingen betreft werd geacht de werkgever te zijn (artikel 87).
Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de BTK-werknemers geen deel uitmaakten van de diensten waar zij tijdelijk werden tewerkgesteld :
« Het bijzonder tijdelijk kader mag niet leiden tot de invoering van een nieuwe categorie van ambtenaren van de Staat of van de ondergeschikte besturen; de werknemers die in dit bijzonder tijdelijk kader worden tewerkgesteld, worden in geen geval opgenomen in de diensten waar zij aan het werk worden gezet; zij moeten worden beschouwd als personen die wachten op een vaste betrekking, hetzij in de particuliere sector, hetzij in de overheidssector » (ibid., p. 30).
De betrokken bepalingen waren van toepassing tot 30 juni 1990. Het bijzonder tijdelijk kader werd immers uitdrukkelijk opgevat als « een wisselmaatregel die er komt in afwachting dat de moeilijke toestand die in onze geïndustrialiseerde landen op het gebied van de tewerkstelling heerst, opnieuw normaal wordt » (ibid., p. 30).
B.6. De voormelde specifieke kenmerken van het bijzonder tijdelijk kader en inzonderheid de finaliteit ervan, die in hoofdzaak erin bestond werklozen de gelegenheid te bieden zich ten dienste te stellen van de gemeenschap, verantwoorden, rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever ter zake beschikt, dat de BTK-prestaties niet in aanmerking worden genomen om de pensioenrechten van het personeelslid en van zijn rechthebbenden vast te stellen, terwijl de « civiele diensten als tijdelijk beambte » daarvoor wel in aanmerking worden genomen.
De in het geding zijnde bepalingen houden geen onevenredige beperking in van de rechten van de betrokken personen. Zij staan immers niet eraan in de weg dat de BTK-prestaties in aanmerking worden genomen om de pensioenrechten als werknemer te bepalen.
Dat laatste werd in een antwoord op een parlementaire vraag door de bevoegde minister bevestigd :
« Diensten gepresteerd als tewerkgestelde werkloze hetzij in het bijzonder tijdelijk kader, hetzij in het derde arbeidscircuit, komen niet in aanmerking voor de pensioenberekening van de openbare sector, zelfs niet als er een benoeming op volgde. Wel bouwen de betrokkenen door deze prestaties pensioenrechten op in de werknemersregeling, waarop ze sowieso een beroep kunnen doen. Als werkloze ontvangen ze immers voor die periodes geen bezoldiging ten laste van de staat, maar wel een werkloosheidsuitkering.
Ik heb op het ogenblik geen plannen om de pensioenwetgeving voor de openbare sector aan te passen en niet alleen om principiële redenen. Het in aanmerking nemen van die dienstjaren voor het pensioen van de openbare sector zou immers een belangrijke bijkomende pensioenlast meebrengen. In de huidige budgettaire omstandigheden is dit de facto onmogelijk » (vraag nr. 3-754, Hand., Senaat, 21 april 2005, nr. 3-108, p. 68).
B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :
De artikelen 156 en 160 van de Nieuwe Gemeentewet, in samenhang gelezen met de artikelen 1 en 6 van de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.
Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 25 september 2014.
De griffier,
P.-Y. Dutilleux
De voorzitter,
A. Alen