

Rolnummer 5665
Arrest nr. 63/2014 van 3 april 2014

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 7 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, gesteld door het Arbeidshof te Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 14 juni 2013 in zake de publiekrechtelijke coöperatieve vennootschap « Opera voor Vlaanderen », in vereffening, tegen Linda Devis en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 20 juni 2013, heeft het Arbeidshof te Gent de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 7 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen het gelijkheids- en non discriminatiebeginsel van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat geïntimeerden (als statutaire personeelsleden van de overheidssector) wier arbeidsverhouding niet werd beëindigd maar door een eenzijdige beslissing van de tewerkstellende overheid in disponibiteit werden gesteld wegens ambtsopheffing, vanaf het ogenblik dat zij geen aanspraak meer konden maken op wachtgeld, niet kunnen genieten van de onderwerping aan de sociale zekerheid voor de werkloosheidsverzekering, ziekteverzekering, sector uitkeringen en moederschapsverzekering als bepaald in artikel 9 van deze wet, terwijl dit wel het geval is voor de personeelsleden van de overheidssector wier arbeidsverhouding een einde neemt omdat zij eenzijdig wordt verbroken door de overheid of omdat de benoemingsakte wordt vernietigd, ingetrokken, opgeheven of niet wordt hernieuwd, daar waar beide personeelscategorieën niet meer beschikken over inkomsten uit arbeid dan wel wachtgeld ingevolge een tewerkstelling bij deze overheid ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de publiekrechtelijke coöperatieve vennootschap « Opera voor Vlaanderen », in vereffening, met vereffeningsetel te 9000 Gent, Zonnestraat 13;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 11 maart 2014 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. P. Engels en Mr. E. de Wijs, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de publiekrechtelijke coöperatieve vennootschap « Opera voor Vlaanderen », in vereffening;
  - . Mr. V. Pertry, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- 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

Bij de ontbinding van de publiekrechtelijke coöperatieve vennootschap « Opera voor Vlaanderen » worden de vastbenoemde personeelsleden Linda Devis, Lutgardis Van Overmeir en Elizabeth De Valck, met ingang van 4 juli 1988, in disponibiliteit gesteld wegens ambtsopheffing. Zij ontvangen een degressief wachtgeld dat respectievelijk op 1 juni 1997, 1 februari 1996 en 1 juni 2004 tot nul wordt teruggebracht. Met het oog op het verkrijgen van werkloosheidsuitkeringen verzoeken zij de in vereffening zijnde vennootschap hun een formulier C4 af te geven. De vennootschap laat hen weten dat zulk een formulier niet kan worden afgegeven, vermits de arbeidsrelatie van de betrokkenen met de vennootschap nog niet is beëindigd.

Op 23 mei 2007 dagvaarden Linda Devis, Lutgardis Van Overmeir en Elizabeth De Valck de publiekrechtelijke coöperatieve vennootschap voor de Rechtbank van eerste aanleg te Gent teneinde de vennootschap te horen veroordelen tot de afgifte van een formulier C4. Bij vonnis van 5 november 2007 wordt hun vordering gegrond verklaard.

Op 15 september 2008 tekent de coöperatieve vennootschap in vereffening hoger beroep aan tegen dat vonnis, waarbij zij argumenteert dat een « indisponibiliteitstelling met wachtgeld nul » niet kan worden beschouwd als een verbreking van de arbeidsrelatie, zodat niet is voldaan aan de voorwaarden om een formulier C4 te kunnen afgeven. Het Arbeidshof te Gent stelt vast dat de in disponibiliteit gestelde personeelsleden zich vanaf het ogenblik dat het wachtgeld nul bedraagt in een situatie bevinden waarbij zij noch wachtgeld noch een vervangingsinkomen ontvangen, terwijl statutaire personeelsleden van de overheidssector wier arbeidsverhouding een einde neemt omdat zij eenzijdig wordt verbroken door de overheid of omdat de benoemingsakte wordt vernietigd, ingetrokken, opgeheven of niet wordt hernieuwd, het voordeel kunnen genieten van de sectoren van de sociale zekerheid bepaald in artikel 9 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen. Het Arbeidshof acht het vervolgens aangewezen de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

## III. In rechte

- A -

A.1.1. De Ministerraad is in hooforde van oordeel dat het in het geding zijnde verschil in behandeling niet voortvloeit uit artikel 7 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, maar wel uit het koninklijk besluit van 26 december 1938 betreffende de pensioenregeling van het gemeentepersoneel. Uit de bepalingen van dat besluit leidt hij af dat de disponibiliteit met wachtgeld niet onbegrensd is in de tijd : vanaf een ogenblik bepaald op grond van de werkelijke diensten van de betrokkene, blijft de ambtenaar weliswaar in disponibiliteit, maar wordt het wachtgeld teruggebracht tot nul. Hij merkt op dat het koninklijk besluit noch erin voorziet dat de statutaire betrekking in dat geval kan worden beëindigd, noch dat de overheid verplicht is een vervangende functie aan te bieden, zodat dit besluit volgens hem de oorzaak ervan is dat personeelsleden die in disponibiliteit worden gesteld, na een bepaalde periode geen inkomsten meer hebben, terwijl ze statutair personeelslid blijven.

A.1.2. De Ministerraad meent bovendien dat een eventuele ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling niet tot gevolg zou kunnen hebben dat de maatregel van onderwerping van statutaire ambtenaren aan het werknemersstelsel van de sociale zekerheid, zou moeten worden uitgebreid, maar enkel dat hij niet mag worden toegepast, wat met zich mee zou brengen dat geen enkel statutair personeelslid van wie de arbeidsverhouding eenzijdig wordt verbroken nog aanspraak zou kunnen maken op de toepassing van die maatregel. Hij merkt daarbij op dat het niet aan het Hof toekomt om het toepassingsgebied van die maatregel uit te breiden, zodat een vaststelling van ongrondwettigheid niet ertoe zou kunnen leiden dat de geïntimeerden voor het verwijzende rechtcollege die maatregel zouden kunnen genieten.

A.2. In ondergeschikte orde, meent de Ministerraad dat de in de prejudiciële vraag vermelde categorieën van personeelsleden niet vergelijkbaar zijn, onder meer omdat een indisponibiliteitstelling wegens ambtsopheffing geen beëindiging van de arbeidsrelatie tot gevolg heeft. De niet-vergelijkbaarheid blijkt volgens de Ministerraad eveneens uit het feit dat de opbouw van pensioenrechten doorloopt tijdens de indisponibiliteitstelling en uit het feit dat een personeelslid dat in disponibiliteit wordt gesteld, in tegenstelling

tot een personeelslid van wie de arbeidsrelatie eenzijdig wordt verbroken, gedurende een bepaalde periode wachtgeld ontvangt. Meer in het algemeen doet de Ministerraad nog gelden dat het al dan niet in dienst zijn van een werkgever een essentieel verschil uitmaakt in het geheel van de werkloosheidsreglementering: een werknemer wiens arbeidsovereenkomst niet tot een einde is gekomen, heeft geen recht op werkloosheidsuitkeringen als volledig werkloze.

A.3.1. Indien het Hof van oordeel zou zijn dat de in de prejudiciële vraag vermelde categorieën van personen toch vergelijkbaar zouden zijn, meent de Ministerraad dat het in het geding zijnde verschil in behandeling objectief en redelijk is verantwoord.

A.3.2. Hij doet gelden dat het toepassingsgebied van de maatregel van onderwerping van statutaire ambtenaren aan het werknemersstelsel van de sociale zekerheid op een objectieve wijze wordt omschreven en meent dat het verschil in behandeling aldus op een objectief criterium berust.

A.3.3. Uit de parlementaire voorbereiding leidt de Ministerraad af dat de maatregel werd genomen in het kader van « de strijd tegen de armoede » ten voordele van de ambtenaren van wie de statutaire dienstbetrekking een einde heeft genomen. Hij wijst erop dat vastbenoemde ambtenaren in beginsel niet zijn ingeschakeld in het werknemersstelsel van de sociale zekerheid, zodat zij bij een eenzijdige beëindiging van hun dienstverband in beginsel geen inkomen meer hebben. Met de in het geding zijnde bepaling heeft de wetgever volgens de Ministerraad willen voorkomen dat die ambtenaren in de armoede terechtkomen, wat volgens hem als een legitiem doel kan worden omschreven.

A.4.1. De Ministerraad meent dat het verschil in behandeling pertinent is ten aanzien van het doel van de regeling, namelijk vermijden dat statutaire ambtenaren die ontslagen worden in de armoede terechtkomen. Hij beklemtoont daarbij nogmaals dat personeelsleden die in beschikbaarheid worden gesteld, niet als ontslagen kunnen worden beschouwd, en meent dat zij, wegens het ontvangen van wachtgeld, veel minder kans hebben om in de armoede terecht te komen dan personeelsleden van wie de arbeidsverhouding eenzijdig wordt verbroken door de overheid. Bovendien doet hij gelden dat die personeelsleden rekening ermee kunnen houden dat de periode waarin zij wachtgeld krijgen op een gegeven moment afloopt, dat zij voorrang krijgen bij bepaalde vacante dienstbetrekkingen en dat zij opnieuw in actieve dienst kunnen worden geroepen.

A.4.2. De Ministerraad merkt op dat het systeem van de werkloosheidsuitkeringen is gebaseerd op het principe dat, om uitkeringen te kunnen genieten, de werkloze wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil zonder arbeid en zonder loon moet zijn. Hij meent dat dit voor statutaire ambtenaren enkel het geval is wanneer hun arbeidsverhouding eindigt ten gevolge van een eenzijdige beslissing van de overheid. Hij meent ook dat het onderwerpen van personeelsleden die nog in dienst zijn van de overheid, zoals diegenen die in beschikbaarheid zijn gesteld, aan het werknemersstelsel van de sociale zekerheid, haaks zou staan op de logica van het systeem van de werkloosheidsuitkeringen, en dat het de wetgever in redelijkheid dan ook niet kan worden verweten dat hij het toepassingsgebied van de maatregel niet heeft uitgebreid tot personeelsleden in beschikbaarheid.

A.4.3. De Ministerraad doet eveneens gelden dat een uitbreiding van de maatregel tot de gevallen waarin de arbeidsverhouding niet eenzijdig is verbroken, een budgettaire impact zou hebben, niet alleen voor de overheidsdiensten die statutaire tewerkstellen, maar ook voor de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. Hij meent dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat budgettaire beperkingen een verantwoording kunnen vormen voor een verschil in behandeling.

A.4.4. De Ministerraad verwijst ten slotte naar het arrest nr. 103/2008 van 10 juli 2008, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de maatregel van onderwerping van statutaire personeelsleden aan het werknemersstelsel van de sociale zekerheid niet geldt voor personeelsleden die zelf een einde maken aan de arbeidsverhouding. Hij meent dat die rechtspraak *a fortiori* geldt voor de personeelsleden van wie de arbeidsverhouding niet werd beëindigd, maar die enkel in beschikbaarheid werden gesteld.

A.5. De publiekrechtelijke coöperatieve vennootschap in vereffening « Opera voor Vlaanderen » gedraagt zich naar de wijsheid van het Hof.

- B -

B.1. Artikel 7, § 1, van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen maakt deel uit van hoofdstuk II (« Toepassing van de verzekering tegen werkloosheid, de ziekteverzekering (sector uitkeringen) en de moederschapsverzekering op sommige personeelsleden van de overheidssector en van het vrij gesubsidieerd onderwijs ») van titel I (« Openbaar Ambt ») van die wet en bepaalt :

« Dit hoofdstuk is van toepassing op elke persoon :

- wiens arbeidsverhouding in een overheidsdienst of in elke andere publiekrechtelijke instelling een einde neemt omdat zij eenzijdig wordt verbroken door de overheid of omdat de benoemingsakte wordt vernietigd, ingetrokken, opgeheven of niet hernieuwd,

- en die uit hoofde van die arbeidsverhouding niet onderworpen is aan de bepalingen van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, die betrekking hebben op de regeling inzake arbeidsvoorziening en werkloosheid en op de sector uitkeringen van de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit ».

B.2. Het Hof wordt gevraagd of die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat statutaire personeelsleden van wie de arbeidsverhouding in een overheidsdienst een einde neemt omdat zij eenzijdig wordt verbroken door de overheid of omdat de benoemingsakte wordt vernietigd, ingetrokken, opgeheven of niet hernieuwd, het voordeel kunnen genieten van de sociale zekerheid, wat de werkloosheidsverzekering, de ziekteverzekering, sector uitkeringen, en de moederschapsverzekering betreft, terwijl statutaire personeelsleden in overheidsdienst die in disponibiliteit worden gesteld wegens ambtsopheffing en die geen aanspraak meer kunnen maken op wachtgeld, dat voordeel niet kunnen genieten.

B.3.1. De bepalingen van het voormelde hoofdstuk II van titel I van de wet van 20 juli 1991 regelen in essentie de onderwerping, in afwijking van de algemene regel, van de statutaire personeelsleden in overheidsdienst van wie de arbeidsverhouding in die dienst een einde neemt op de in de in het geding zijnde bepaling beschreven wijze, aan bepaalde takken van de sociale zekerheid voor werknemers, meer bepaald de werkloosheidsverzekering, de ziekteverzekering, sector uitkeringen, en de moederschapsverzekering (artikel 9 van de wet van 20 juli 1991).

B.3.2. Die maatregel wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Met hoofdstuk II van titel I van het ontwerp wordt beoogd een regeling te treffen ten behoeve van statutaire ambtenaren wier dienstverband wordt beëindigd door een eenzijdige handeling van de bevoegde (hiërarchische of toezienende) overheid of vernietigd door de toezienende overheid of door een administratief rechtscollege. Die regeling past in het kader van de ‘ strijd tegen de armoede ’ die de Regering heeft opgenomen in haar doelstellingen.

Vastbenoemde ambtenaren zijn niet ingeschakeld in het algemeen stelsel van de sociale zekerheid, dat inzonderheid voorziet in werkloosheidsuitkeringen en in tegemoetkomingen bij ziekte en invaliditeit. Wanneer die ambtenaren om welke reden ook worden ontslagen vooraleer zij pensioengerechtigd zijn, vallen zij samen met hun gezinsleden zonder inkomen. Hun enige uitweg blijft dan een beroep te doen op steun van het O.C.M.W.

Een dergelijke toestand is in een moderne welvaartsstaat onaanvaardbaar. Daarom stelt de Regering thans voor, door middel van een juridische fictie, deze ambtenaren wier dienstverband werd verbroken of vernietigd, in te schakelen in de algemene regeling inzake sociale zekerheid. Aldus zullen zij en hun gezin kunnen rekenen op eventuele werkloosheidsuitkeringen en op uitkeringen inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1374-2, p. 8; *Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1695/6, pp. 4-5).

B.3.3. Met het oog op de financiering van de voormelde maatregel voorziet artikel 10 van de wet van 20 juli 1991 in een regularisatie van de socialezekerheidsbijdragen voor de periode die overeenstemt met het aantal werkdagen dat de ontslagen persoon, gelet op de leeftijdsgroep waartoe hij behoort, moet bewijzen om gerechtigd te zijn op de werkloosheidsuitkeringen, en van de socialezekerheidsbijdragen, berekend over een periode van zes maanden, om de belanghebbende recht te geven op de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, sector uitkeringen, en op de moederschapsverzekering.

B.3.4. Krachtens artikel 11 van de wet van 20 juli 1991 bezorgt de werkgever aan de betrokken ambtenaar alle door de socialezekerheidswetgeving vereiste bescheiden, een attest van ontslag en een bericht over de krachtens de bepalingen van artikel 9, a) en b), te vervullen formaliteiten. Tot die formaliteiten behoort onder meer de verplichting om zich binnen 30 dagen na het beëindigen van de arbeidsverhouding bij de subregionale tewerkstellingsdienst als werkzoekende in te schrijven. De werkgever bezorgt bovendien aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid of aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten de gegevens die vereist zijn voor de berekening van de bijdragen.

B.4.1. De feiten van de zaak die hangende is voor het verwijzende rechtscollege doen ervan blijken dat de geïntimeerden voor dat rechtscollege vastbenoemde personeelsleden zijn van een publiekrechtelijke coöperatieve vennootschap die in disponibiliteit werden gesteld wegens ambtsopheffing, met toepassing van de bepalingen van het koninklijk besluit van 26 december 1938 betreffende de pensioenregeling van het gemeentepersoneel.

B.4.2. Krachtens artikel 48 van het koninklijk besluit van 26 december 1938 behouden de ambtenaren die in disponibiliteit zijn gesteld wegens ambtsopheffing hun aanspraken op bevordering en genieten zij een wachtgeld. Krachtens artikel 49 van dat koninklijk besluit genieten die ambtenaren in het eerste en het tweede jaar een wachtgeld dat gelijk is aan de laatste activiteitswedde. Het wachtgeld wordt in de daaropvolgende jaren evenwel verminderd op de wijze geregeld in dat artikel; vanaf een bepaald ogenblik wordt het teruggebracht tot nul.

B.4.3. Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat de disponibiliteit wegens ambtsopheffing volgens het koninklijk besluit van 26 december 1938 geen einde maakt aan het dienstverband tussen de tewerkstellende overheid en de betrokken personeelsleden, ook niet wanneer het wachtgeld wordt teruggebracht tot nul. De in disponibiliteit gestelde ambtenaar kan opnieuw in actieve dienst worden geroepen.

B.5. De aan het Hof voorgelegde prejudiciële vraag betreft het verschil in behandeling tussen, enerzijds, personen in overheidsdienst van wie de arbeidsverhouding een einde neemt omdat zij eenzijdig wordt verbroken door de overheid of omdat de benoemingsakte wordt vernietigd, ingetrokken, opgeheven of niet hernieuwd en, anderzijds, personen in overheidsdienst die in disponibiliteit zijn gesteld wegens ambtsopheffing.

B.6. Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium, meer bepaald het al dan niet beëindigd zijn van het dienstverband tussen de tewerkstellende overheid en het betrokken personeelslid, en is ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen niet zonder redelijke verantwoording. De wetgever vermocht ervan uit te gaan dat de in het geding zijnde maatregel van onderwerping van statutaire personeelsleden in overheidsdienst aan het werknemersstelsel van de sociale zekerheid slechts aangewezen is wanneer aan het dienstverband tussen de tewerkstellende overheid en de betrokken ambtenaren een einde is gemaakt. Overigens staat het verschil in behandeling in verband met

het algemene uitgangspunt van de werkloosheidsuitkering, dat vereist dat een werkloze beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt (artikelen 56 en volgende van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering).

B.7. De omstandigheid dat statutaire personeelsleden in overheidsdienst die wegens ambtsopheffing in disponibiliteit worden gesteld vanaf het ogenblik dat zij geen wachtgeld meer ontvangen, geen inkomsten hebben, is niet het gevolg van de in het geding zijnde bepaling, maar van de bepalingen die het statuut beheersen van de betrokken personeelsleden in overheidsdienst. Het staat niet aan het Hof, maar aan het verwijzende rechtscollege, om zich uit te spreken over de grondwettigheid van de bepalingen van het koninklijk besluit van 26 december 1938 betreffende de pensioenregeling van het gemeentepersoneel.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 7, § 1, van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 3 april 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen