

Rolnummer 4399
Arrest nr. 103/2008 van 10 juli 2008

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 7, § 1, van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen (toepassing van de verzekering tegen de werkloosheid op sommige personeelsleden van de overheidssector), gesteld door de Arbeidsrechtbank te Mechelen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*   \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 13 december 2007 in zake Harry Cuypers tegen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 december 2007, heeft de Arbeidsrechtbank te Mechelen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Is artikel 7, § 1, van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen (B.S. 01.08.1991) in overeenstemming met de in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voorziene beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre het ertoe leidt dat personen wier arbeidsverhouding in een overheidsdienst niet eenzijdig wordt verbroken, die uit hoofde van die arbeidsverhouding niet onderworpen zijn aan de regeling inzake arbeidsvoorziening en werkloosheid, maar ten behoeve van wie de overheidsdienst bereid is om, via de betaling van werkgeversbijdragen, de door de artikelen 7 tot en met 13 van de voornoemde wet van 20 juli 1991 georganiseerde bijzondere ontslagregeling op hen toepassing te laten vinden, op dezelfde wijze worden behandeld als de personen wier arbeidsverhouding in een overheidsdienst niet eenzijdig wordt verbroken, die uit hoofde van die arbeidsverhouding niet onderworpen zijn aan de regeling inzake arbeidsvoorziening en werkloosheid, en ten behoeve van wie de overheidsdienst niet bereid is om, via de betaling van werkgeversbijdragen, de door de artikelen 7 tot en met 13 van de voornoemde wet van 20 juli 1991 georganiseerde bijzondere ontslagregeling op hen toepassing te laten vinden ?

2. Is artikel 7, § 1, van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen (B.S. 01.08.1991) in overeenstemming met de in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voorziene beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre het ertoe leidt dat personen die zelf een einde maken aan hun arbeidsverhouding in een overheidsdienst teneinde bij een andere werkgever een contractuele betrekking uit te oefenen die nadien door die laatste werkgever wordt beëindigd, die uit hoofde van hun eerdere arbeidsverhouding in een overheidsdienst niet onderworpen zijn aan de regeling inzake arbeidsvoorziening en werkloosheid, en ten behoeve van wie de overheidsdienst bereid is om, via de betaling van werkgeversbijdragen, de door de artikelen 7 tot en met 13 van de voornoemde wet van 20 juli 1991 georganiseerde bijzondere ontslagregeling op hen toepassing te laten vinden, verschillend worden behandeld dan de personen waarvan de arbeidsverhouding in een overheidsdienst een einde neemt omdat zij eenzijdig verbroken wordt door de overheid, mogelijk wegens zwaarwichtige, zelfs strafrechtelijk sanctioneerbare feiten, die uit hoofde van hun eerdere arbeidsverhouding in een overheidsdienst niet onderworpen zijn aan de regeling inzake arbeidsvoorziening en werkloosheid, en ten overstaan van wie de overheidsdienst verplicht is om de door de artikelen 7 tot en met 13 van de voornoemde wet van 20 juli 1991 georganiseerde bijzondere ontslagregeling toepassing te laten vinden ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 29 mei 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. B. Martel en Mr. L. Van de Plas, *loco* Mr. V. Pertry, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Het bodemgeschil heeft betrekking op de wachttijd die H. Cuypers moet doorlopen om in aanmerking te komen voor het recht op een werkloosheidsuitkering. Hij was gedurende 12 jaar als statutair personeelslid in dienst bij de stad Mortsel, waar hij ontslag nam om een arbeidsovereenkomst aan te gaan bij de gemeente Buggenhout. Die laatste tewerkstelling werd na korte tijd beëindigd omdat H. Cuypers niet aan de vereiste kwalificaties voldeed. Hij wordt echter niet toegelaten tot het recht op werkloosheidsuitkeringen omdat hij, als werknemer ouder dan vijftig jaar, geen 624 arbeidsdagen in de loop van de 36 maanden voor zijn uitkeringsaanvraag bewijst, zoals wordt vereist door artikel 30, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering. Enkel de arbeidsdagen bij de gemeente Buggenhout worden daarvoor in aanmerking genomen en niet de arbeidsdagen bij de gemeente Mortsel omdat voor die dagen geen RSZ-bijdragen werden afgehouden. H. Cuypers betwist de beslissing van de directeur van het werkloosheidsbureau voor de Arbeidsrechtbank te Mechelen.

De Rechtbank stelt vast dat artikel 7, § 1, van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen de verzekering tegen de werkloosheid van toepassing maakt op sommige statutaire personeelsleden in overheidsdienst, meer bepaald op de personen van wie de arbeidsverhouding een einde neemt omdat zij eenzijdig wordt verbroken door de overheid of omdat de benoemingsakte wordt vernietigd of opgeheven of niet wordt hernieuwd, maar dat H. Cuypers niet voor die bijzondere ontslagregeling in aanmerking komt omdat hij zelf ontslag heeft genomen bij de gemeente Mortsel. Op advies van de arbeidsauditeur stelt de Arbeidsrechtbank, alvorens uitspraak te doen, de hiervoor aangehaalde prejudiciële vragen.

## III. *In rechte*

- A -

A.1. De in het geding zijnde bepaling wijkt af van de filosofie van de werkloosheidsverzekering, zo zet de Ministerraad uiteen, aangezien die in principe vereist dat gedurende de tewerkstelling sociale zekerheidsbijdragen voor de sector werkloosheid worden ingehouden op het loon. Dat is het geval voor de werknemers in de privésector en voor contractuele werknemers in overheidsdienst maar niet voor statutaire ambtenaren. De laatstgenoemden betalen geen socialezekerheidsbijdragen voor de sector werkloosheid omdat het risico op werkloosheid gelet op de vastheid van hun tewerkstelling minimaal werd geacht. Met de wet van 20 juli 1991 beoogde de wetgever te vermijden dat statutaire ambtenaren die toch door een eenzijdige handeling van de overheid hun tewerkstelling verloren, in de armoede zouden terechtkomen. De regeling waarin die wet voorziet, houdt in dat de overheid voor het verleden de vereiste sociale zekerheidsbijdragen betaalt. De bijdragen moeten worden gestort als het werkloosheidsrisico zich effectief voordoet en na een onderzoek van de toepasselijkheid van het systeem van de werkloosheidsvergoedingen.

A.2. De Ministerraad betwist allereerst de pertinentie van de prejudiciële vragen omdat de ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling niet tot gevolg zou kunnen hebben dat die regeling moet worden uitgebreid, maar enkel dat zij niet meer mag worden toegepast. Bijgevolg zou geen enkel statutair ambtenaar nog aanspraak kunnen maken op de toepassing van de regeling, ook H. Cuypers niet. Door er anders over te oordelen zou het Grondwettelijk Hof de wetgever onrechtstreeks een maatregel doen nemen die hij niet heeft gewild.

A.3. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, zegt de Ministerraad niet in te zien in welk opzicht de in het geding zijnde regeling in strijd zou kunnen worden geacht met het gelijkheidsbeginsel. De vraag gaat uit van de verkeerde veronderstelling dat vrijwillige onderwerping aan de bijzondere regeling vervat in de artikelen 7 tot 13 van de wet van 20 juli 1991 mogelijk is. Die wettelijke regeling is evenwel van openbare orde en laat bijgevolg geen afwijking toe. Wanneer de arbeidsverhouding niet eenzijdig wordt verbroken en de wet van 20 juli 1991 dus niet van toepassing is, kan de overheid niet overgaan tot betaling van socialezekerheidsbijdragen zodat het probleem van een discriminerend onderscheid zich niet kan voordoen. Het verschil in behandeling zou hoogstens het gevolg zijn van een verschillende toepassing van de in het geding zijnde regeling door de ene of de andere overheidsdienst, maar het Hof heeft in dat verband reeds herhaaldelijk geoordeeld dat het niet bevoegd is om te oordelen of de toepassing van de wet in overeenstemming is met de wet of de Grondwet.

A.4. Ook wat de tweede prejudiciële vraag betreft, zegt de Ministerraad niet in te zien in welk opzicht de in het geding zijnde regeling in strijd zou kunnen worden geacht met het gelijkheidsbeginsel. Hij verwijst in dat verband naar de rechtspraak van het Hof inzake het verschil in behandeling tussen statutaire en contractuele personeelsleden van een overheidsdienst en tussen werknemers van de overheidssector en werknemers van de privésector. Inzonderheid verwijst hij naar arrest nr. 180/2002 van 11 december 2002.

De Ministerraad wijst erop dat het systeem van de werkloosheidsuitkeringen is gebaseerd op het principe dat de werkloze wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil zonder arbeid en zonder loon moet zijn. Voor statutaire ambtenaren is dat, gelet op hun principiële vastheid van tewerkstelling, enkel het geval wanneer hun arbeidsverhouding eindigt ten gevolge van een eenzijdige beslissing van de overheid. Het is dan ook redelijk verantwoord dat de wetgever de ambtenaren die zelf hun ontslag hebben gegeven, heeft uitgesloten van een regeling die ertoe strekt de gevolgen van een onvoorzienbare werkloosheid te verzachten.

Uit arrest nr. 82/98 van 7 juli 1998 leidt de Ministerraad af dat het doel van de bijzondere regeling vervat in de wet van 21 juli 1991, dat erin bestaat te vermijden dat (enkel) het statutair overheidsperoneel dat wordt ontslagen in de armoede terechtkomt, legitiem is. Uit het arrest volgt expliciet dat de aard van het feit dat aan de verbreking van de arbeidsverhouding ten grondslag ligt, een objectief criterium is. In het thans voorliggende geval is de ontslagneming het feit dat aan de verbreking van de arbeidsverhouding ten grondslag ligt en dat feit zou bij uitstek pertinent zijn ten aanzien van het doel van de wetgever.

Voor zoveel als nodig beklemt de Ministerraad het feit dat een uitbreiding van de regeling tot de gevallen waarin de arbeidsverhouding van een statutair personeelslid niet eenzijdig wordt verbroken, een budgettaire impact zou hebben voor alle overheidsdiensten die statutaire personeelsleden tewerkstellen en ook dat over het voorontwerp van wet dat tot de in het geding zijnde regeling heeft geleid een eenparig akkoord werd bereikt tussen de leden van de overheidsdelegatie en de vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties.

Met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding merkt de Ministerraad ten slotte op dat er tussen de contractuele en de statutaire personeelsleden geen verschil in behandeling bestaat in geval van eenzijdige beëindiging van de arbeidsverhouding wegens zwaarwichtige en zelfs strafbare feiten.

- B -

B.1. Om toegelaten te worden tot het recht op werkloosheidsuitkeringen moet de voltijdse werknemer een wachttijd hebben doorlopen van een bepaald aantal arbeidsdagen, afhankelijk van zijn leeftijd (artikel 30, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering).

Als arbeidsprestaties worden in aanmerking genomen de normale werkelijke arbeid en de meerprestaties zonder inhaalrust verricht in een onder de sociale zekerheid, sector werkloosheid, vallend beroep of onderneming (artikel 37, § 1, van hetzelfde koninklijk besluit).

B.2. De statutaire personeelsleden in overheidsdienst verrichten geen arbeidsprestaties in een onder de sociale zekerheid, sector werkloosheid, vallend beroep of onderneming. Zij worden dus in beginsel niet toegelaten tot het recht op werkloosheidsuitkeringen.

Met de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen heeft de wetgever evenwel in een uitzondering voorzien. Meer bepaald hoofdstuk II van titel I van die wet betreft de « 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 ».

B.3. Artikel 7, § 1, van de wet van 20 juli 1991, dat deel uitmaakt van het voormelde hoofdstuk, bepaalt :

« Dit hoofdstuk is van toepassing is 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.4. Het voormelde hoofdstuk voorziet in een regeling die met name de in artikel 7, § 1, vermelde personen, in afwijking van de algemene regel, toelaat tot het recht op werkloosheidsuitkeringen. Artikel 10 van hetzelfde hoofdstuk voorziet 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.

B.5. De in het geding zijnde 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, pp. 8-9; *Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1695/6, pp. 4-5).

B.6. De prejudiciële vragen strekken in essentie ertoe van het Hof te vernemen of de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt doordat zij het voormelde hoofdstuk van de wet van 20 juli 1991 wel van toepassing verklaart op elke persoon in een overheidsdienst wiens arbeidsverhouding eenzijdig door de overheid wordt verbroken, mogelijk wegens zwaarwichtige en zelfs strafbare feiten, doch niet op de persoon die zelf een einde maakt aan zijn arbeidsverhouding in een overheidsdienst teneinde bij een andere werkgever een contractuele betrekking uit te oefenen die vervolgens door die laatste werkgever wordt beëindigd (tweede prejudiciële vraag), zelfs niet indien die overheidsdienst bereid is om, middels de betaling van werkgeversbijdragen, de door het voormelde hoofdstuk

van de wet van 20 juli 1991 georganiseerde regeling op hem toepassing te laten vinden (eerste prejudiciële vraag).

B.7. De Ministerraad betwist de pertinentie van de prejudiciële vragen. Indien een discriminatie wordt vastgesteld, zou dit tot gevolg hebben dat de in het geding zijnde bepaling niet meer mag worden toegepast. Het antwoord van het Hof zou derhalve niet tot een uitbreiding, doch slechts tot een beperking van de bijzondere ontslagregeling kunnen leiden.

B.8. Zonder dat het nodig is in te gaan op de voormelde exceptie, moet worden vastgesteld dat het verschil in behandeling op grond van de wijze van beëindiging van de arbeidsverhouding in verband staat, zowel met de doelstelling van de bijzondere ontslagregeling, uiteengezet in B.5, als met het algemene uitgangspunt van de werkloosheidsuitkering, dat vereist dat een werkloze wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil zonder arbeid en zonder loon moet zijn (artikel 44 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering).

Het is bijgevolg niet zonder objectieve en redelijke verantwoording dat de wetgever de bijzondere ontslagregeling heeft voorbehouden aan « 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 » (tweede prejudiciële vraag) en dat hij aan de overheidsdienst niet de mogelijkheid heeft geboden om die bijzondere ontslagregeling naar eigen goedvinden een ruimere toepassing te verlenen (eerste prejudiciële vraag).

B.9. Het gegeven dat zwaarwichtige en zelfs strafbare feiten de reden kunnen zijn voor het eenzijdig verbreken van een arbeidsverhouding door de overheid, kan aan de pertinentie van de maatregel geen afbreuk doen.

Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding, heeft dat gegeven overigens geen verschil in behandeling tot gevolg :

« Twee leden ondervragen de Minister over het toepasselijk stelsel, voornamelijk inzake werkloosheidsuitkeringen, bij ontslag van een vastbenoemd ambtenaar op grond van zware fout (bijvoorbeeld diefstal). De Minister verduidelijkt dat het ontwerp van wet tot doel heeft dat een ontslagen ambtenaar dezelfde rechten zou kunnen laten gelden inzake

werkloosheidsverzekering en ziekte- en invaliditeitsverzekering als een ontslagen arbeider of bediende uit de privé-sector. Dit betekent evenwel dat op de ontslagen ambtenaar de regels inzake werkloosheidsuitkeringen van toepassing worden. Derhalve zal het recht op werkloosheidsuitkeringen van een ambtenaar ontslagen op grond van zware fout, door de arbeidsgerechten of door de arbeidsinspecteur desgevallend kunnen worden geschorst » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1374-2, p. 9).

B.10. De prejudiciële vragen dienen 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 de openbare terechtzitting van 10 juli 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt