

Rolnummer 5780
Arrest nr. 188/2014 van 18 december 2014

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 76, 2^o, vierde lid, d) en e), 91 en 102 van de programmawet van 28 juni 2013 (cumulatie van een rustpensioen met een vervangingsinkomen), ingesteld door Karine Vander Perre.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet 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 23 december 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 24 december 2013, heeft Karine Vander Perre beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 76, 2°, vierde lid, d) en e), 91 en 102 van de programmawet van 28 juni 2013 (cumulatie van een rustpensioen met een vervangingsinkomen), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 juli 2013, tweede editie.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 7 oktober 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 29 oktober 2014 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 29 oktober 2014 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. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partij verantwoordt haar belang om in rechte op te treden door erop te wijzen dat haar op 21 oktober 2013 is meegedeeld dat zij moest kiezen tussen haar pensioen van de overheidssector en haar vervangingsinkomen van de privésector, bestaande uit een invaliditeitsuitkering, zodat zij haar pensioen van de overheidssector niet kon cumuleren met een vervangingsinkomen of de uitoefening van een aanvullende beroepsactiviteit.

A.1.2. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door de artikelen 76, vierde lid, d) en e), 91 en 102 van de programmawet van 28 juni 2013, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.2.1. Volgens de verzoekende partij zou geen enkele redelijke verantwoording bestaan voor het door de wetgever opgelegde verbod om een rustpensioen te cumuleren met beroepsinkomsten, behalve ten aanzien van de houders van beroepsinkomsten zoals gedefinieerd in artikel 76, en in het bijzonder in het vierde lid, d) en e), van dat artikel. Die partij is van mening dat de wetgever, door de inkomsten van houders van politieke mandaten en mandaten bij een beheersorgaan van een openbare instelling niet als beroepsinkomsten te beschouwen, die houders toelaat een inkomen ter vervanging van dergelijke inkomsten te cumuleren met een rustpensioen van de overheidssector, in afwijking van artikel 91 van de bestreden wet.

De verzoekende partij is van mening dat de hoedanigheid van politiek mandataris of van bestuurder van overheidsinstellingen een dergelijk verschil in behandeling niet kan verantwoorden, temeer daar het met name de leden van de wetgevende vergadering zijn die dat « voorrecht » genieten. De verzoekende partij merkt in dat

opzicht op dat het nagestreefde doel niet blijkt uit de bestreden wet en dat het geoorloofd is te denken dat het algemene doel erin bestaat de kosten van de sociale zekerheid te saneren. Zij besluit hieruit dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de bestreden bepaling en een dergelijk doel.

A.2.2. De Ministerraad is van mening dat het door de verzoekende partij opgeworpen verschil in behandeling niet bestaat en dat die laatste de regeling inzake de cumulatie tussen een rustpensioen en een beroepsinkomen verwart met de regeling inzake de cumulatie tussen een rustpensioen en een vervangingsinkomen.

Volgens de Ministerraad geldt de afwijking op het verbod om een rustpensioen en een beroepsinkomen te cumuleren, bepaald in artikel 76, vierde lid, d) en e), alleen in het kader van die cumulatierегeling en niet in het kader van de regeling inzake de cumulatie tussen een rustpensioen en een vervangingsinkomen. De Ministerraad merkt bijgevolg op dat, zelfs in de veronderstelling dat een van de in die bepalingen beoogde personen een vervangingsinkomen kan genieten, de wetgever niet erin heeft voorzien dat die inkomsten ontsnappen aan de gewone regels inzake de cumulatie van een rustpensioen met dergelijke inkomsten. De Ministerraad verantwoordt overigens de afwijking op het algemene stelsel inzake de cumulatie tussen een rustpensioen en beroepsinkomsten, verleend aan de in de bestreden bepaling beoogde mandaathouders, door het onzekere karakter van hun beroepsbezigheden en de opdracht van algemeen belang waartoe zij gehouden zijn. Volgens de Ministerraad heeft de wetgever willen voorkomen dat, enerzijds, de mandataris ertoe wordt verplicht zijn mandaat vroegtijdig te beëindigen op de datum dat zijn pensioen ingaat en, anderzijds, sommige personen worden afgeschrikt om zich kandidaat te stellen voor een door verkiezing verkregen functie.

A.2.3. De Ministerraad is overigens van mening dat de verzoekende partij geen enkele bijzondere kritiek formuleert tegen artikel 91 van de bestreden wet.

A.3. De verzoekende partij betwist het feit dat zij geen enkele kritiek formuleert tegen artikel 91 van de bestreden wet, alsook het feit dat in de parlementaire voorbereiding het door haar bekritiseerde verschil in behandeling wordt verantwoord, en voert aan dat alle beroepsinkomsten - en niet alleen die van de in de bestreden bepaling beoogde mandatarissen - onzeker zijn. Volgens haar kan niet ervan worden uitgegaan dat het beroepsinkomen in de zin van artikel 76 van de bestreden wet een inkomen is zoals bedoeld in de artikelen 23, § 1, 1°, 2°, 3° en 4°, en 228, § 2, 3° of 4°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (WIB 1992), vermits dat zou veronderstellen dat een vervangingsinkomen niet zou zijn onderworpen aan de personenbelasting, hetgeen wordt tegengesproken door artikel 23, 5°, van het WIB 1992.

A.4.1. De verzoekende partij voert overigens aan dat artikel 102 van de bestreden wet een retroactieve werking heeft in zoverre het van toepassing is op de op 31 december 2012 lopende pensioenen en cumulaties, hetgeen volgens haar ertoe leidt dat het bedrag van de pensioenen en vervangingsinkomsten voor sommige personen zonder redelijke verantwoording met ongeveer 50 pct. wordt verminderd. Zij merkt in dat opzicht op dat de wetgever hiermee de cumulatie, vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet, van inkomsten uit de overheidssector en uit de privésector bestraft, terwijl de desbetreffende fiscale en sociale verplichtingen correct nagekomen zijn. Zij is van mening dat geen enkel beginsel van niet-retroactiviteit kan worden afgeleid uit de tekst van artikel 102 van de bestreden wet.

A.4.2. De Ministerraad merkt op dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, de wetgever erover heeft gewaakt geen afbreuk te doen aan de rechtszekerheid door, in artikel 102, derde lid, van de bestreden wet, te voorzien in een overgangsregeling, naar aanleiding van de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State. De Ministerraad is bijgevolg van mening dat het cumulatieverbod, dat van toepassing is op de door de verzoekster aangevoerde situatie, pas uitwerking kan hebben vanaf 1 september 2013, namelijk de eerste dag van de tweede maand die volgt op de maand waarin de bestreden wet is bekendgemaakt, zodat de bestreden wet geen retroactieve werking heeft.

A.4.3. De verzoekende partij antwoordt dat de Pensioendienst voor de Overheidssector haar heeft meegedeeld dat, indien zij niet afziet van haar vervangingsinkomen, haar rustpensioen dat van 1 september 2013 tot 19 december 2013 is uitgekeerd, zou moeten worden terugbetaald, hetgeen een retroactieve werking zou vormen. Bovendien zou de keuze voor het rustpensioen van de overheidssector recht geven op een premie wegens niet-terugbetaling van het vervangingsinkomen, terwijl de keuze die uiterlijk op 19 december 2013 is gemaakt om verder een vervangingsinkomen te genieten, een retroactieve werking zou veroorzaken in zoverre de terugbetaling van het rustpensioen zou worden geëist voor de periode tussen 1 september 2013 en 19 december 2013. Diezelfde partij maakt voorts gewag van verschillende brieven van ministers van de federale Regering.

A.4.4. De Ministerraad onderstreept dat de tekst van artikel 102, derde lid, van de bestreden wet op zich volstaat en dat, om die te begrijpen, niet hoeft te worden verwezen naar de parlementaire voorbereiding, die slechts de wil van de wetgever toelicht. Voorts is hij van mening dat de verzoekster zich vergist, in elk geval ten aanzien van de grond van de vermeende retroactiviteit, en dat de briefwisseling waarnaar zij verwijst, niet relevant is om de grondwettigheid van de bestreden bepalingen te controleren.

A.5.1. In haar memorie van antwoord verwijst de verzoekende partij naar de schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen, in zoverre de wetgever zou zijn ingegaan tegen de gewettigde verwachtingen die zij had op grond van de toepassing van de wet van 5 april 1994. Zij is overigens van mening dat het door de wetgever nagestreefde doel de onteigening van de helft van haar inkomsten niet zou kunnen verantwoorden.

A.5.2. In zijn memorie van wederantwoord onderstreept de Ministerraad dat het niet-tijdige middel niet ontvankelijk is. Bovendien is hij van mening dat het beginsel van het gewettigd vertrouwen niet kan worden geschonden door de loutere ontwikkeling van een wetgeving en dat de verzoekster geen recht had op de handhaving van een bepaalde cumulatierегeling. Hij is van mening dat dit des te meer het geval is daar de wetgever heeft voorzien in een overgangsregeling.

- B -

B.1.1. Artikel 76, 2°, vierde lid, van de programmawet van 28 juni 2013 is opgenomen in hoofdstuk 1, dat het opschrift «Regeling van de cumulatie van pensioenen van de overheidssector met inkomsten voortvloeiend uit de uitoefening van een beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen » draagt, van titel 8 («Pensioenen ») van die wet. Het bepaalt :

« Worden niet beschouwd als beroepsinkomsten :

[...]

d) de inkomsten uit een politiek mandaat of een mandaat van voorzitter of van lid van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn tot het verstrijkt, voor zover dit mandaat vóór de ingangsdatum van het pensioen en uiterlijk de laatste dag van de maand van de 65e verjaardag van de mandataris is ingegaan;

e) de inkomsten uit een mandaat bij een beheers-, bestuurs- of directieorgaan van een openbare instelling, een instelling van openbaar nut, een vereniging van gemeenten of een mandaat van gewoon bestuurder bij een autonoom overheidsbedrijf tot het verstrijkt, voor zover dit mandaat vóór de ingangsdatum van het pensioen en uiterlijk de laatste dag van de maand van de 65e verjaardag van de mandataris is ingegaan. Deze afwijking vervalt uiterlijk de laatste dag van de maand tijdens welke de titularis de leeftijd van 67 jaar bereikt of, indien de belanghebbende op dat ogenblik nog een in d) bedoeld mandaat uitoefent, uiterlijk bij het verstrijken van dit laatste mandaat ».

B.1.2. Naar luid van artikel 76, 10°, van dezelfde wet :

« 10° moet onder ‘ vervangingsinkomen ’ worden verstaan :

- a) de uitkering wegens loopbaanonderbreking, wegens vermindering van de arbeidsprestaties of wegens tijdskrediet;
- b) de werkloosheidsuitkering;
- c) de aanvullende vergoeding toegekend in het kader van een conventioneel brugpensioen;
- d) de primaire ongeschiktheidsuitkering;
- e) de invaliditeitsuitkering.

Voor de toepassing van dit hoofdstuk worden de verschillende voordelen toegekend krachtens een buitenlandse wetgeving of door een instelling van internationaal publiek recht die van dezelfde aard zijn als een van de voordelen bedoeld onder a) tot d), ermee gelijkgesteld ».

B.1.3. Artikel 77 van de bestreden wet voert als principe in dat het verboden is een rust- of overlevingspensioen met beroepsinkomsten te cumuleren. De artikelen 78 en volgende voeren de regels in krachtens welke, in afwijking van het in artikel 77 gestelde principe, de cumulatie van een rust- of overlevingspensioen met beroepsinkomsten is toegestaan.

In essentie mag een persoon zijn rust- of overlevingspensioen met beroepsinkomsten cumuleren voor zover die laatste bepaalde plafonds, door de wetgever vastgelegd ten opzichte van verscheidene criteria, niet overschrijden. Onder de voorwaarden vastgelegd in de artikelen 79 en 84, is een onbeperkte cumulatie echter toegestaan voor het kalenderjaar waarin de persoon de leeftijd van 65 jaar bereikt en voor de kalenderjaren die daarop volgen, voor zover hij een loopbaan van ten minste 42 kalenderjaren bewijst.

B.1.4. Artikel 91 van de bestreden wet bepaalt :

« Het rust- of overlevingspensioen wordt geschorst gedurende de kalendermaanden tijdens de welke de persoon die dit pensioen geniet, effectief een vervangingsinkomen ontvangt, tenzij de betrokkene aan de betaling van zijn vervangingsinkomen verzaakt.

In afwijking van het eerste lid mag een overlevingspensioen met een vervangingsinkomen gecumuleerd worden gedurende een eenmalige periode van maximaal twaalf al dan niet opeenvolgende kalendermaanden.

Voor de toepassing van het tweede lid worden de kalendermaanden waarin de cumulatie tussen een overlevingspensioen en een vervangingsinkomen was toegelaten ingevolge de regels van kracht vóór 1 januari 2013, in mindering gebracht van de eenmalige periode van maximaal twaalf al dan niet opeenvolgende kalendermaanden.

Indien het krachtens het tweede lid betaalbaar bedrag van een overlevingspensioen 661,24 EUR per kalendermaand overschrijdt, wordt dit bedrag tot dit laatste bedrag beperkt. Dit bedrag is vastgesteld aan de verhogingscoëfficiënt 1,6084 van het spilindexcijfer 138,01 en volgt de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen op dezelfde wijze als de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Staatskas ».

Die bepaling werd als volgt verantwoord :

« Momenteel wordt, overeenkomstig artikel 13 van de wet van 5 april 1994, een rustpensioen van de overheidssector enkel geschorst in geval van cumulatie met een uitkering wegens loopbaanonderbreking, met uitzondering van de uitkering wegens thematische loopbaanonderbreking, of een aanvullende vergoeding toegekend in het kader van een conventioneel brugpensioen. In geval van cumulatie van een rustpensioen met een ander vervangingsinkomen (werkloosheidsuitkering, primaire ongeschiktheidsuitkering en invaliditeitsuitkering) werd het rustpensioen uitbetaald en werd de schorsing of de vermindering ingevolge de cumulatie uitgevoerd op het vervangingsinkomen.

Het nieuwe artikel 72 bevat een volledig cumulatieverbod inzake rustpensioenen van de overheidssector met een vervangingsinkomen zodat voortaan het rustpensioen zal geschorst worden tijdens elke kalendermaand waarin de betrokkene een vervangingsinkomen geniet, tenzij hij aan de uitbetaling van zijn vervangingsinkomen verzaakt.

Inzake overlevingspensioenen wordt de regeling die momenteel in de wet van 5 april 1994 is vervat, grotendeels hernomen. Dit houdt een cumulatieverbod in, met een uitzondering voor twaalf al dan niet opeenvolgende kalendermaanden tijdens dewelke een overlevingspensioen vrij kan gecumuleerd worden met om het even welk vervangingsinkomen, met dien verstande dat het overlevingspensioen beperkt wordt tot het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen. In afwijking van de huidige regeling wordt er geen onderscheid meer gemaakt naar gelang het vervangingsinkomen al dan niet ontvangen wordt voor alle werkdagen van de maand.

Aangezien zoals hiervoor reeds gesteld werd ook in de in de wet van 5 april 1994 vervatte regeling een periode van twaalf maanden voorzien is gedurende dewelke de cumulatie van het overlevingspensioen met een vervangingsinkomen wordt toegelaten, wordt rekening gehouden met de perioden van vrijstelling die reeds onder die regeling werden opgenomen. De aldus reeds opgenomen perioden zullen in mindering gebracht worden van de twaalf maanden die door het nieuwe artikel 72 worden toegekend.

Voormelde vrijstelling van het cumulatieverbod geldt enkel in het geval waarin uitsluitend overlevingspensioenen gecumuleerd worden met een vervangingsinkomen en niet in de gevallen waarin de betrokkene naast zijn overlevingspensioen ook nog een rustpensioen geniet. Artikel 73 van het ontwerp bepaalt dan ook dat indien de persoon die één of meerdere overlevingspensioenen vrij cumuleert met een vervangingsinkomen, het voordeel van deze vrije cumulatie verliest vanaf het ogenblik dat hij ook een rustpensioen bekommt » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2853/003, pp. 28-29).

B.1.5. Artikel 102 van de bestreden wet bepaalt :

« De bepalingen van dit hoofdstuk hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2013 en zijn eveneens toepasselijk op de op 31 december 2012 lopende pensioenen en cumulaties. Zij zijn ook toepasselijk op de gewaarborgde minimumbedragen inzake rustpensioenen voortvloeiend uit de toepassing van artikel 140, § 3 van de wet van 26 juni 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, zonder dat zij evenwel aan de betrokkene een hoger minimumpensioenbedrag kunnen opleveren dan datgene dat hij werkelijk genoot op 31 december 2012.

In afwijking van het eerste lid, treedt artikel 93, § 5, in werking op de eerste dag van de tweede maand na die waarin deze wet is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Indien de toepassing van de door dit hoofdstuk aangebrachte wijzigingen tot gevolg heeft dat pensioenbedragen die betrekking hebben op de periode gelegen tussen 31 december 2012 en de eerste dag van de tweede maand na die waarin deze wet is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* dienen te worden verminderd, worden voor die periode de pensioenbedragen toegekend overeenkomstig de op 31 december 2012 van kracht zijnde wetgeving ».

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd gepreciseerd dat het derde lid van dat artikel « een overgangsbepaling bevat die erover waakt dat de terugwerkende kracht die verleend wordt aan de bepalingen van deze wet niet tot gevolg heeft dat pensioenbedragen die betrekking hebben op de periode gelegen tussen 31 december 2012 en de eerste dag van de tweede maand na die waarin deze wet werd bekendgemaakt in het *Belgische Staatsblad*, dienen te worden verminderd » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2853/003, p. 32). Voorts werd onderstreept :

« Met [die bepaling] wordt deze terugwerkende kracht immers beperkt tot de gevolgen die in het voordeel van de gepensioneerden spelen (bijvoorbeeld wegens het verhogen van de grensbedragen, het verhogen van de marge van 15 % naar 25 %, de mogelijkheid om onbeperkt bij te verdienen vanaf de leeftijd van 65 jaar mits 42 loopbaanjaren, enz.). In de eerder uitzonderlijke gevallen waarin de nieuwe bepalingen in het nadeel van de gepensioneerde zouden uitvallen (bijvoorbeeld omdat vanaf 1 januari 2013 ook de uitkering wegens loopbaanonderbreking voor het verstrekken van palliatieve zorgen als een vervangingsinkomen wordt beschouwd voor wie zijn overlevingspensioen gedurende

12 kalendermaanden mag cumuleren met een vervangingsinkomen), wordt aan deze nieuwe bepalingen geen terugwerkende kracht verleend » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2853/003, pp. 32-33).

B.2.1. De verzoekende partij, die recht heeft op een rustpensioen en rechten kan doen gelden op een vervangingsinkomen, leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 76, 2°, vierde lid, d) en e), 91 en 102 van de bestreden wet.

B.2.2. In haar memorie van antwoord voert de verzoekende partij ook de schending aan van het beginsel van het gewettigd vertrouwen.

Zonder zich te moeten uitspreken over de vraag of dat beginsel al dan niet is aangevoerd in samenhang met een bepaling waarvan het Hof de inachtneming verzekert, volstaat het vast te stellen dat die grief, voor de eerste keer aangevoerd in de memorie van antwoord van de verzoekende partij, niet tijdig is.

Bijgevolg is het middel in die mate onontvankelijk.

B.3.1. Volgens de verzoekende partij zou de wetgever een niet redelijk verantwoord verschil in behandeling hebben ingesteld onder de personen die een rustpensioen van de overheidssector genieten, naargelang die al dan niet tot de in artikel 76, 2°, vierde lid, d) en e), van de bestreden wet beoogde categorieën behoren. Alleen de eersten zouden immers een pensioen van de overheidssector kunnen cumuleren met een vervangingsinkomen.

B.3.2. Het door de verzoekende partij aangevoerde middel steunt op een verkeerd uitgangspunt. Zoals de Ministerraad doet opmerken, laat geen van de bestreden bepalingen de rechthebbenden van een rustpensioen van de overheidssector die betrokken zijn bij een van de in artikel 76, 2°, vierde lid, d) en e), beoogde mandaten immers toe hun pensioen te cumuleren met een vervangingsinkomen.

Artikel 76, 2°, vierde lid, d) en e), heeft als enig doel de inkomsten afkomstig uit de uitoefening van bepaalde mandaten van het begrip « beroepsinkomsten » uit te sluiten. De bepaling van de vervangingsinkomens, in de zin van de bestreden wet, is vervat in artikel 76, 10°, ervan. Derhalve heeft de omstandigheid dat de houders van bepaalde mandaten beoogd

zijn in artikel 76, 2°, van de bestreden wet, niet tot gevolg dat zij een eventueel vervangingsinkomen uit die mandaten mogen cumuleren met het rustpensioen van de overheidssector waarop zij recht hebben.

B.4. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

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 18 december 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels