

Rolnummer 7266
Arrest nr. 70/2021 van 6 mei 2021

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 91, eerste lid, van de programmawet van 28 juni 2013 (cumulatie van rust- of overlevingspensioenen met een vervangingsinkomen), gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne en D. Pieters, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 3 oktober 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 16 oktober 2019, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 91, eerste lid, van de programmawet van 28 juni 2013 artikel 23 van de Grondwet en de daarin vervatte *standstill*-regel, in zoverre - terwijl artikel 13 van 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, in samenhang gelezen met de artikelen 65 en 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, de cumulatie van een rustpensioen met werkloosheidsuitkeringen toestond - het voormelde artikel 91 voortaan voorziet in de volledige opschorting van het rustpensioen wanneer een werkloosheidsuitkering wordt geïnd en de cumulatie van een rustpensioen van de overheidssector met werkloosheidsuitkeringen aldus volkomen onmogelijk maakt ? ».

Memories zijn ingediend door :

- F. Debeaumont, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Pardonge, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 27 januari 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen 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 10 februari 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 10 februari 2021 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 bodemgeschied*

F. Debeaumont heeft een deel van haar loopbaan als verpleegster vervuld als statutair personeelslid van de school voor beroepsonderwijs « Fidèle Mengal » te La Louvière, die deel uitmaakt van het onderwijsnet van de Franse Gemeenschap. Zij heeft een ander deel van haar loopbaan als verpleegster vervuld als werknemster.

Op 17 mei 2013 dient F. Debeaumont een aanvraag voor een pensioen van de overheidssector in. Op 23 mei 2013 beslist de Pensioendienst voor de Overheidssector (hierna : de PDOS), die sindsdien de Federale Pensioendienst is geworden, om haar vanaf 1 mei 2013 een pensioen toe te kennen. Op 29 mei 2013 dient zij een aanvraag tot het verkrijgen van werkloosheidsuitkeringen in. In het aanvraagformulier dat zij invult, verklaart zij sedert 1 mei 2013 een rustpensioen te ontvangen. Op 4 november 2013 beslist de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (hierna : de RVA) om haar vanaf 24 mei 2013 werkloosheidsuitkeringen toe te kennen.

Bovendien ontvangt F. Debeaumont, vanaf 1 oktober 2014, een rustpensioen voor haar activiteit als werkneemster.

Op 22 februari 2016 stelt de PDOS F. Debeaumont in kennis van het feit dat de rust- en overlevingspensioenen van de overheidssector krachtens artikel 91, eerste lid, van de programmawet van 28 juni 2013 worden geschorst gedurende de kalendermaanden tijdens welke de gerechtigden ervan daadwerkelijk werkloosheidsuitkeringen ontvangen. Hij gelast haar bijgevolg om het rustpensioen terug te betalen dat is ontvangen voor de betrokken maanden, waarbij hij haar tevens de mogelijkheid biedt af te zien van de werkloosheidsuitkeringen, teneinde haar rustpensioen te behouden. Bij beslissing van 21 april 2016 schorst de PDOS het rustpensioen van F. Debeaumont tussen 1 mei 2013 en 30 september 2014. Op 6 juni 2016 informeert hij haar van zijn beslissing om de voormelde pensioenen terug te vorderen.

Op 10 augustus 2017 vordert de RVA de terugbetaling van de te veel geïnde werkloosheidsuitkeringen. De RVA doet gelden dat de werkloze die een onvolledig pensioen geniet, dat pensioen enkel met werkloosheidsuitkeringen kan cumuleren binnen de perken die zijn vastgesteld bij artikel 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering » (hierna : het koninklijk besluit van 25 november 1991).

F. Debeaumont betwist die beslissing van de RVA voor de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Namen, aangezien de ontvangen rustpensioenen het voorwerp uitmaken van een vordering tot terugbetaling van het onverschuldigde bedrag. Zij vraagt eveneens dat de Rechtbank de beslissingen van de PDOS van 21 april 2016 en van 6 juni 2016 zou weren. In het kader van de rechtspleging zijn de partijen het evenwel eens geworden over het feit dat uit de in artikel 102, derde lid, van de programmawet van 28 juni 2013 vervatte overgangsregel voortvloeit dat de pensioenen die vóór 1 september 2013 aan F. Debeaumont zijn uitbetaald, niet kunnen worden teruggevorderd.

Bij vonnis van 15 oktober 2019 beslist de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Namen, om de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter brengt in herinnering dat, toen zij in mei 2013 aanvragen indiende om het rustpensioen van de overheidssector en werkloosheidsuitkeringen te genieten, 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 » (hierna : de wet van 5 april 1994) van toepassing was. Zij merkt op dat die wet de cumulatie van een rustpensioen van de overheidssector met werkloosheidsuitkeringen niet verbodt. Zij legt uit dat die cumulatie evenwel was afgebakend bij de artikelen 65, § 2, en 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, krachtens welke het dagbedrag van de werkloosheidsuitkeringen wordt verminderd in geval van cumulatie met een onvolledig pensioen. De cumulatie is daarenboven enkel toegestaan voor zover de pensioenregeling zulks niet verbiedt.

A.1.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter doet gelden dat artikel 91 van de programmawet van 28 juni 2013 verbiedt om een rustpensioen van de overheidssector te cumuleren met werkloosheidsuitkeringen vanaf 1 januari 2013. Zij is van mening dat de in het geding zijnde bepaling haar met terugwerkende kracht de rechten ontnemt die zij regelmatig had verworven vooraleer de programmawet van 28 juni 2013 uitwerking had. Volgens haar brengt het zonder meer afschaffen van de mogelijkheid tot cumulatie van de werkloosheidsuitkeringen met een rustpensioen van de overheidssector zonder enige compenserende maatregel

een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van haar fundamenteel recht op sociale zekerheid met zich mee ten opzichte van de wet van 5 april 1994, aangezien de Federale Pensioendienst eist dat zij ofwel afziet van alle werkloosheidsuitkeringen die zij tussen 1 mei 2013 en 30 september 2014 heeft ontvangen, ofwel de ontvangen rustpensioenen terugbetaalt.

A.1.3. De eisende partij voor de verwijzende rechter is van mening dat in de parlementaire voorbereiding van de programmawet van 28 juni 2013 geen reden van algemeen belang wordt vermeld die een dergelijke achteruitgang zou verantwoorden en dat de parlementaire voorbereiding zich ertoe beperkt de hervorming in grote lijnen voor te stellen. Volgens haar mag de overheid redenen die zij bij de totstandkoming van de in het geding zijnde norm niet heeft betwist, niet reconstrueren voor de rechter. Zij merkt eveneens op dat de gerechtigden van een overlevingspensioen dat pensioen wel kunnen blijven cumuleren met werkloosheidsuitkeringen gedurende twaalf maanden, zonder dat dat verschil in regeling wordt verantwoord, terwijl de cumulatiemogelijkheden voor de gerechtigden van een rustpensioen vroeger veel uitgebreider waren dan voor de gerechtigden van een overlevingspensioen.

Volgens de eisende partij voor de verwijzende rechter was de wetgever van oordeel dat de ontworpen hervorming enkel in veeleer uitzonderlijke gevallen ongunstig zou zijn voor de gepensioneerden en had hij niet overwogen dat het verbod van cumulatie zou leiden tot een achteruitgang van het beschermingsniveau van de rechten van de categorie van personen waartoe zij behoort. Zij is van mening dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre de wetgever de weerslag van de hervorming in gevallen die soortgelijk zijn aan de hare, niet grondig heeft geanalyseerd en in zoverre hij de redenen van algemeen belang die de achteruitgang van het beschermingsniveau van het fundamentele recht op sociale zekerheid verantwoorden, niet heeft uiteengezet, onbestaanbaar is met de *standstill*-verplichting.

A.1.4. Ten slotte doet de eisende partij voor de verwijzende rechter gelden dat in de parlementaire voorbereiding geen gewag wordt gemaakt van enige evenredigheidstoets waarbij de wetgever zou zijn nagegaan of andere, minder nadelige maatregelen passend zouden zijn geweest en waarbij hij de voordelen van de in het geding zijnde maatregel zou hebben afgewogen tegen de gevolgen ervan voor de personen die zich in dezelfde situatie bevinden als zij.

A.2.1.1. De Ministerraad doet gelden dat het, om de prejudiciële vraag te beantwoorden, niet noodzakelijk is om het aanzienlijke karakter van de achteruitgang te onderzoeken, en dat het volstaat vast te stellen dat de in het geding zijnde bepaling wordt verantwoord door redenen van algemeen belang.

A.2.1.2. Hij beklemtoont eveneens dat het aan de wetgever staat te beoordelen of het opportuun is om bepalingen aan te nemen teneinde besparingen inzake rust- en overlevingspensioenen te verwezenlijken.

Hij verwijst naar het arrest van het Hof nr. 104/2017 van 28 september 2017 waarbij het Hof heeft aanvaard dat de afschaffing van de diplomabonificatie inzake overheidspensioen werd verantwoord door een doel van harmonisatie van de pensioenregelingen van de werknemers uit de privésector en van de personeelsleden van de overheidssector en door een doel dat erin bestaat de overheidsfinanciën op lange termijn leefbaar te houden. Hij is van mening dat een identieke redenering te dezen kan worden toegepast.

A.2.1.3. De Ministerraad voert aan dat uit een onderzoek van de totstandkoming van de in het geding zijnde bepaling de redenen van algemeen belang kunnen blijken die de programmawet van 28 juni 2013 verantwoorden. Hij brengt in herinnering dat titel 8 van de programmawet van 28 juni 2013, waarin de in het geding zijnde bepaling is opgenomen, de wet van 5 april 1994 opheft, de toegestane inkomensgrens in geval van cumulatie van een pensioen met een beroepsactiviteit afschaft voor de gepensioneerden van de overheidssector die 42 loopbaan jaren tellen en de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt, en de grens voor de andere gepensioneerden van de overheidssector verhoogt. Hij verwijst eveneens naar het arrest van het Hof nr. 188/2014 van 18 december 2014 en naar de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling, waarin wordt uiteengezet dat die bepaling voorziet in een absoluut verbod van cumulatie van een rustpensioen van de overheidssector met een vervangingsinkomen, zodat het rustpensioen zal worden geschorst gedurende de kalendermaanden tijdens welke de betrokken persoon een vervangingsinkomen geniet, tenzij hij afziet van de betaling ervan.

Volgens de Ministerraad wordt met de programmawet van 28 juni 2013 een drievoudig doel nagestreefd. Ten eerste beoogt zij de harmonisatie van de pensioenregelingen. Ten tweede strekt zij ertoe, door de mogelijkheid tot cumulatie van een pensioen met een toegestane beroepsactiviteit uit te breiden, het de gepensioneerden die vrijwillig willen werken na hun pensioen, mogelijk te maken zulks in grotere mate te doen. Ten derde strekt zij ertoe de leefbaarheid van het Belgische pensioenstelsel op lange termijn te waarborgen.

De Ministerraad doet gelden dat kan worden aangenomen dat, in het kader van een hervorming die strekt tot het verwezenlijken van dat drievoudig doel, de mogelijkheid tot cumulatie van het rustpensioen met de werkloosheidsuitkeringen werd afgeschaft.

A.2.1.4. Hij brengt in herinnering dat het verbod van een cumulatie van die aard reeds bestond in het socialezekerheidsstelsel voor werknemers, krachtens artikel 25 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 « betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers », en dat dat verbod ook een uitzondering kende met betrekking tot de overlevingspensioenen, waarvoor een cumulatie was toegestaan gedurende maximaal twaalf maanden.

A.2.2. De Ministerraad voert bovendien aan dat de in het geding zijnde bepaling geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt, aangezien zij geen einde maakt aan een machtiging tot onbeperkte cumulatie, maar aan een regeling waarin de reglementering inzake werkloosheid de toekenning van vervangingsinkomsten verminderde in geval van cumulatie met een onvolledig rustpensioen. Hij beklemtoont dat de cumulatie enkel was toegestaan voor de werklozen die een onvolledig pensioen genoten en niet voor die welke een volledig rustpensioen genoten.

Hij doet gelden dat de in het geding zijnde bepaling het rustpensioen niet afschaft, maar het schorst gedurende de kalendermaanden tijdens welke de persoon die dat pensioen geniet, daadwerkelijk een vervangingsinkomen ontvangt, zodat, zodra de betrokken persoon de werkloosheidsuitkeringen niet langer ontvangt, de uitbetaling van zijn pensioen wordt hervat.

Ten slotte is de Ministerraad van mening dat de betrokken persoon nog over het recht beschikt om af te zien van het voordeel van het vervangingsinkomen, teneinde zijn pensioenrechten te vrijwaren.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 91, eerste lid, van de programmawet van 28 juni 2013 met artikel 23 van de Grondwet.

Artikel 91, eerste lid, van de programmawet van 28 juni 2013 bepaalt :

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

B.2.1. De in het geding zijnde bepaling, zoals van toepassing in de voor de verwijzende rechter hangende zaak, verbiedt met name de cumulatie van elk rustpensioen van de overheidssector met een vervangingsinkomen.

B.2.2. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak enkel betrekking heeft op de afschaffing van de mogelijkheid om een onvolledig rustpensioen van de overheidssector (hierna : een onvolledig pensioen) te cumuleren met werkloosheidsuitkeringen voor de personen die een deel van hun loopbaan in de overheidssector en een ander deel in de privésector hebben vervuld en aan wie die twee socialezekerheidsuitkeringen werden toegekend vóór de datum waarop de in het geding zijnde bepaling uitwerking heeft, namelijk 1 september 2013.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot dat geval.

B.3.1.1. Vóór de inwerkingtreding van de programmawet van 28 juni 2013 was de cumulatie van een rustpensioen van de overheidssector met een vervangingsinkomen geregeld 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 » (hierna : de wet van 5 april 1994).

B.3.1.2. Oorspronkelijk werd bij artikel 13, § 1, van de wet van 5 april 1994 gedurende het gehele kalenderjaar het rust- of overlevingspensioen geschorst dat werd toegekend aan de personen die gedurende dat kalenderjaar een uitkering wegens loopbaanonderbreking of wegens vermindering van de arbeidsprestaties hadden ontvangen.

B.3.1.3. Bij artikel 62 van de wet van 25 april 2007 « betreffende de pensioenen van de openbare sector » werd artikel 13, § 1, van de wet van 5 april 1994 vervangen teneinde de schorsing van het rustpensioen uit te breiden voor de gepensioneerden die een aanvullende vergoeding, toegekend in het kader van een conventioneel brugpensioen, of een uitkering wegens tijdskrediet ontvingen. In tegenstelling tot hetgeen waarin artikel 13, § 1, van de wet van 5 april 1994 oorspronkelijk voorzag, werd het rustpensioen evenwel enkel geschorst voor de maanden tijdens welke die uitkeringen werden ontvangen. Bovendien heeft de wetgever de cumulatie toegestaan voor de gepensioneerden die een uitkering ontvingen die is toegekend in het kader van een loopbaanonderbreking of een vermindering van de arbeidsprestaties teneinde palliatieve zorgen te verstrekken, voor ouderschapsverlof of voor het bijstaan van of voor het verstrekken van verzorging aan een lid van zijn gezin of aan een familielid tot in de tweede graad dat lijdt aan een ernstige ziekte.

De wet van 5 april 1994 verbodt het cumuleren van een rustpensioen met werkloosheidsuitkeringen dus niet.

B.3.2.1. Daarenboven bakent de regelgeving inzake werkloosheidsverzekering de cumulatie van werkloosheidsuitkeringen met andere inkomsten af.

B.3.2.2. Artikel 65 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering » (hierna : het koninklijk besluit van 25 november 1991) bepaalt :

« § 1. De werkloze die aanspraak kan maken op een volledig pensioen kan geen uitkeringen genieten.

§ 2. De werkloze die een onvolledig pensioen of een overlevingspensioen geniet kan uitkeringen genieten binnen de beperkingen van artikel 130. De werkloze die een overgangsuitkering geniet kan uitkeringen genieten, zonder toepassing van de beperking van artikel 130.

Het genot van de uitkeringen wordt evenwel slechts toegekend op voorwaarde dat de werkloosheid haar oorzaak niet vindt in de stopzetting of de vermindering van de arbeid omwille van de ontvangst van het pensioen of de overgangsuitkering en op voorwaarde dat het stelsel op grond waarvan het pensioen wordt toegekend :

1° de cumulatie van het pensioen met de uitkeringen niet verbiedt;

2° het genot van het pensioen of het bedrag van het pensioen niet afhankelijk stelt van voorwaarden die de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt beperken.

De voorwaarden van het tweede lid gelden eveneens indien de werkloze vrijstelling geniet van de vereiste beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt.

[...] ».

B.3.2.3. Artikel 130, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bepaalt dat het dagbedrag van de werkloosheidsuitkering wordt verminderd met het gedeelte van het dagbedrag van het pensioen dat 10,18 euro overschrijdt.

Die bepalingen zijn nog steeds van toepassing.

B.3.3. Artikel 99 van de programmawet van 28 juni 2013 heeft de wet van 5 april 1994 opgeheven.

Het in het geding zijnde artikel 91, eerste lid, van de programmawet van 28 juni 2013 maakt deel uit van hoofdstuk 1 van titel 8 van die wet, dat de regels vaststelt die van toepassing zijn op de cumulatie van pensioenen van de overheidssector met inkomsten voortvloeiend uit de uitoefening van een beroepsactiviteit of met een vervangingsinkomen.

B.3.4. In de parlementaire voorbereiding van de programmawet van 28 juni 2013 wordt uiteengezet :

« Voor gepensioneerden die vrijwillig willen werken na het pensioen voorziet het regeerakkoord in een hervorming wat het combineren van een pensioen met een toegelaten beroepsactiviteit betreft.

Het huidige cumulatiestelsel dat voorziet in jaarlijks toegelaten inkomensgrenzen en een sanctie in overeenstemming met de overschrijding van de inkomensgrens blijft bestaan, maar het percentage vanaf hetwelk het pensioen geschorst wordt, wordt verhoogd van 15 % naar 25 %. Ook het onderscheid tussen gepensioneerden met en zonder kinderlast blijft behouden.

Voor de personen die in 2013 op het ogenblik van de eerste betaling van een rustpensioen 42 loopbaan jaren tellen en de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt, wordt de beroepsinkomensgrens afgeschaft. Deze gepensioneerden zullen in de toekomst onbeperkt kunnen bijverdienen.

[...]

In de toekomst zal de cumulatie van een rustpensioen met een vervangingsinkomen, inclusief uitkeringen wegens loopbaanonderbreking of tijdskrediet en thematisch verlof, de schorsing van het rustpensioen meebrengen. De cumulatie van een overlevingspensioen met een vervangingsinkomen, inclusief uitkeringen wegens loopbaanonderbreking of tijdskrediet en thematisch verlof, blijft mogelijk gedurende 12 al dan niet opeenvolgende maanden, eventueel in combinatie met een toegelaten beroepsactiviteit waarvoor de grensbedragen van toepassing zijn » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2853/003, pp. 17-18).

B.3.5. In de commentaar met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling wordt gepreciseerd :

« 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 [91] 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 » (*ibid.*, p. 28).

B.3.6.1. Artikel 102 van de programmawet van 28 juni 2013 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.

[...]

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 ».

B.3.6.2. In de parlementaire voorbereiding wordt aangegeven 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 » (*ibid.*, p. 32).

Daarin wordt beklemtoond :

« 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 uitzonderlijk[e] 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 » (*ibid.*, pp. 32-33).

B.3.7.1. Artikel 91 van de programmawet van 28 juni 2013 is gewijzigd na de in het geding zijnde periode. Bij artikel 4 van de wet van 18 december 2015 « betreffende de assimilatie van een periode van non-activiteit van bepaalde leden van de geïntegreerde politie voor de loopbaanvoorwaarde om met vervroegd pensioen te vertrekken, betreffende de cumulatie met een pensioen van de publieke sector, betreffende het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en betreffende de pensioenen van het vliegend personeel van de burgerlijke luchtvaart » (hierna : de wet van 18 december 2015) wordt in artikel 91 van de programmawet een vijfde lid ingevoegd, dat bepaalt dat, bij wijze van afwijking, een rustpensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid onbeperkt mag worden gecumuleerd met een werkloosheidsuitkering, met een primaire ongeschiktheidsuitkering of met een invaliditeitsuitkering. Die bepaling heeft uitwerking met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2013.

B.3.7.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 december 2015 worden preciseringen aangebracht over de in het geding zijnde bepaling :

« De toepassing van [artikel 91 van de programmawet van 28 juni 2013] bracht al snel aan het licht dat het volledig cumulatieverbod in geval van een rustpensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid, in bepaalde gevallen tot ongewenste, zelfs onaanvaardbare, situaties leidt.

Zo kan het voorbeeld worden aangehaald van een leraar die voor 4/10 van zijn opdracht vast is benoemd en voor 6/10 van zijn opdracht tijdelijk of contractueel is.

Indien deze leraar langdurig ziek wordt zal hij op termijn voor zijn vast benoemd ambt recht hebben op een rustpensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid en voor zijn tijdelijke of contractuele prestaties op een ziekte-uitkering van het ziekenfonds. [...]

[...] Geen van de twee voordelen afzonderlijk bereikt evenwel een volwaardig menswaardig inkomen terwijl deze leraar vóór zijn ziekte, een wedde genoot die overeenstemde met een voltijds ambt. Indien niets gewijzigd wordt, zal betrokkene ongetwijfeld een beroep dienen te doen op de sociale bijstand van de diensten van het OCMW.

[...] In geval van ontslag in het contractueel ambt kan er aanspraak zijn op een werkloosheidsuitkering. Indien betrokkene in zijn vast benoemd ambt wordt gepensioneerd wegens lichamelijke ongeschiktheid leidt voormeld cumulatieverbod tot dezelfde situatie als deze die zich voordoet in geval van genot van een ziekte-uitkering.

Uiteraard is dit nooit de bedoeling van het volledige cumulatieverbod geweest. Het volledige cumulatieverbod had enkel als doel om bepaalde situaties die voorheen mogelijk als te gunstig konden worden beschouwd, ongedaan te maken.

Aldus wordt, om extreme situaties te vermijden, het principe van het volledige cumulatieverbod versoepeld voor de rustpensioenen wegens lichamelijke ongeschiktheid. Deze pensioenen mogen, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013, opnieuw onbeperkt gecumuleerd worden met een werkloosheidsvergoeding, een primaire ongeschiktheidsuitkering of een invaliditeitsuitkering » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1502/001, pp. 5-6).

Ten gronde

B.4.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

De door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde rechten omvatten met name het recht op sociale zekerheid.

B.4.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.4.3. Uit de tekst en de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever niet enkel rechten beoogde te waarborgen, maar ook plichten wilde vooropstellen, uitgaande van de idee dat « het de plicht van de burger is om mee te werken aan de sociale en de economische vooruitgang van de maatschappij waarin hij leeft » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4^o, pp. 16-17). Daarom dienen de wetgevers bij het waarborgen van de economische, sociale en culturele rechten, rekening te houden met de « overeenkomstige plichten », zoals verwoord in het tweede lid van artikel 23.

In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof vermag de beleidskeuze die de wetgever heeft gemaakt en de motieven die daaraan ten grondslag liggen slechts af te keuren indien zij niet redelijk verantwoord zijn.

B.5.1. Zoals is vermeld in B.3.1.3, verbodt de wet van 5 april 1994 het cumuleren van een rustpensioen met werkloosheidsuitkeringen niet.

B.5.2. In zoverre de in het geding zijnde bepaling van toepassing is op personen die pas na de inwerkingtreding ervan hun rustpensioen in de overheidssector hebben aangevraagd, verbiedt zij slechts de cumulatie van een vrijwillig aangevraagd vervroegd pensioen van de overheidssector met een werkloosheidsuitkering. Het in het geding zijnde cumulverbod heeft in die mate slechts betrekking op personen die een gedeeltelijke of deeltijdse loopbaan in de overheidssector hebben gecombineerd met een gedeeltelijke of deeltijdse loopbaan in de privésector en die er vrijwillig voor kiezen om, wat hun loopbaan in de overheidssector betreft, de arbeidsmarkt te verlaten, terwijl zij, wat hun loopbaan in de privésector betreft, ervoor kiezen op de arbeidsmarkt te blijven.

B.5.3. De in het geding zijnde bepaling heeft eveneens tot gevolg dat de personen die hun vervroegd pensioen hebben aangevraagd vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling, ertoe worden gedwongen af te zien van het voordeel van de werkloosheidsuitkeringen die zij ontvingen, zo niet zou hun pensioen worden geschorst.

B.5.4. De pensioenwetgeving van de overheidssector is ingegeven door de zorg om een inkomen te verzekeren bij het beëindigen van de actieve loopbaan in die sector.

De finaliteit van de werkloosheidsverzekering bestaat erin te voorzien in een vervangingsinkomen voor wie nog arbeidsgeschikt is en actief wil zijn op de arbeidsmarkt, maar buiten zijn wil werkloos is geworden.

B.5.5. De personen die maar een deel van hun loopbaan in de overheidssector hebben vervuld, kunnen enkel aanspraak maken op een onvolledig pensioen. Vóór het aannemen van de in het geding zijnde bepaling konden de betrokken personen echter ook werkloosheidsuitkeringen verkrijgen, zij het voor een beperkt bedrag, overeenkomstig het koninklijk besluit van 25 november 1991, gedurende de tijd om een aanvullende betrekking te vinden of een rustpensioen te verkrijgen voor het deel van hun loopbaan dat als werknemer is vervuld.

B.5.6. Door aan de gerechtigden van een onvolledig pensioen die maar een deel van hun loopbaan in de overheidssector hebben vervuld, het recht te ontzeggen om werkloosheidsuitkeringen te blijven genieten na 1 september 2013, kan de in het geding zijnde bepaling die personen in een kwetsbare situatie plaatsen, terwijl het voor hen wegens hun leeftijd moeilijker is om weer aan het werk te gaan. In tegenstelling tot de personen die hebben beslist met pensioen te gaan nadat de in het geding zijnde bepaling uitwerking had, beschikken die personen niet langer over de mogelijkheid om hun loopbaan in de overheidssector te verlengen teneinde te voorkomen dat zij de financiële gevolgen ondergaan van het verbod om het rustpensioen met de werkloosheidsuitkeringen te cumuleren.

B.5.7. Daaruit vloeit voort dat het beschermingsniveau van hun recht op sociale zekerheid aanzienlijk zou kunnen worden verminderd.

Om bestaanbaar te zijn met artikel 23 van de Grondwet, moet die aanzienlijke vermindering worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

B.6. In zijn memorie doet de Ministerraad gelden dat de in het geding zijnde bepaling is verantwoord ten aanzien van de algemene doelstellingen van hoofdstuk 1 van titel 8 van de programmawet van 28 juni 2013, namelijk het doel dat erin bestaat de pensioenregeling van de overheidssector te harmoniseren met de pensioenregeling van de werknemers, de wil om het de gepensioneerden die na hun pensioen willen werken, mogelijk te maken zulks in grotere mate te doen en de bekommernis om de leefbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn te waarborgen.

Bovendien blijkt uit de in B.3.7.2 weergegeven parlementaire voorbereiding van artikel 4 van de wet van 18 december 2015 dat de wetgever ook de bedoeling had te verhinderen dat bepaalde situaties die als te gunstig werden beschouwd, zich herhalen.

B.7. De Ministerraad toont niet aan dat het doel dat erin bestaat het de gepensioneerden die vrijwillig willen werken na hun pensioen, mogelijk te maken zulks in grotere mate te doen, beter zou worden gediend indien aan de gerechtigden van een onvolledig pensioen, vanaf 1 september 2013, de werkloosheidsuitkeringen die zij vóór die datum reeds ontvingen, werden ontzegd.

B.8. Door het onvolledig pensioen van de gerechtigden van werkloosheidsuitkeringen te schorsen, heeft de in het geding zijnde bepaling tot doel de leden van het statutair personeel van de overheidssector ertoe aan te zetten hun loopbaan in die sector te verlengen tot de wettelijke pensioenleeftijd, zodat zij steunt op een reden van algemeen belang.

Zoals is vermeld in B.3.4, kent de programmawet van 28 juni 2013 gepensioneerden het recht toe om binnen bepaalde grenzen hun pensioen te combineren met een toegelaten beroepsactiviteit. De wetgever vermocht redelijkerwijs te oordelen dat dat recht enkel diende te worden toegekend aan gepensioneerden die deze beroepsactiviteit effectief uitoefenen, terwijl moest worden uitgesloten dat zij kon leiden tot een cumulatie van een pensioen met een werkloosheidsuitkering in het geval waarin de gepensioneerde zijn arbeidsbetrekking in die toegelaten beroepsactiviteit zou verliezen.

Het voormelde doel geldt evenwel niet voor de personen, zoals de eiseres voor de verwijzende rechter, wier pensionering reeds is toegekend voordat de in het geding zijnde bepaling uitwerking had, zodat zij niet langer beschikken over de mogelijkheid om hun loopbaan voort te zetten in de openbare sector teneinde de financiële gevolgen van de hervorming te voorkomen. Op het ogenblik dat de eiseres voor de verwijzende rechter heeft beslist met vervroegd pensioen te gaan in de openbare sector, beschikte zij niet over de nodige gegevens om met kennis van zaken de keuze te maken die haar recht op sociale zekerheid het best zou vrijwaren.

B.9. Het komt de wetgever toe te oordelen in hoeverre het opportuun is maatregelen te nemen met het oog op besparingen inzake rustpensioenen. Aangezien die pensioenen met overheidsfondsen worden gefinancierd, is het begrijpelijk dat de wetgever beslist om een einde te maken aan cumulatiemogelijkheden die al te gunstig worden bevonden. Het streven naar het beheersen van de budgettaire kosten van de rustpensioenen van de overheidssector vormt bovendien een legitieme doelstelling.

B.10. Bij de beoordeling van de in het geding zijnde bepaling dient echter ook rekening te worden gehouden met het risico van kwetsbaarheid waaraan de gerechtigden van een onvolledig pensioen die maar een deel van hun loopbaan in de overheidssector hebben vervuld, en wier pensionering is toegestaan vooraleer die bepaling uitwerking had, zodat zij hun loopbaan in de overheidssector niet meer kunnen verlengen, worden blootgesteld.

B.11. Aangezien, zoals is vermeld in B.2.2, de prejudiciële vraag betrekking heeft op de situatie van de personen wier pensionering voor hun loopbaan in de openbare sector is toegestaan vóór 1 september 2013 en die op die datum nog niet met pensioen zijn gegaan als werknemer, is het aantal betrokken personen bovendien beperkt.

Die personen kunnen de cumulatie van een rustpensioen met werkloosheidsuitkeringen alleen genieten voor een beperkte periode. Uit artikel 25 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 « betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers » vloeit immers voort dat die cumulatie in elk geval moet eindigen op de dag waarop de betrokkene zijn rustpensioen van werknemer ontvangt.

B.12. Noch uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling, noch uit een ander gegeven blijkt op enige wijze waarom de schorsing van het rustpensioen verantwoord is voor de in B.11 bedoelde personen die een deel van hun loopbaan in de overheidssector en een ander deel van hun loopbaan in de privésector hebben vervuld, wanneer die personen naast een onvolledig rustpensioen van de overheidssector een werkloosheidsuitkering ontvangen in verband met hun tewerkstelling in de privésector.

B.13.1. Uit het voorgaande blijkt dat de aanzienlijke achteruitgang die door de in het geding zijnde bepaling wordt veroorzaakt in het recht op sociale zekerheid, gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet, ten aanzien van de gerechtigden van een onvolledig pensioen die maar een deel van hun loopbaan in de overheidssector hebben vervuld en die werkloosheidsuitkeringen genoten vóór de datum waarop artikel 91, eerste lid, van de programmawet van 28 juni 2013 uitwerking heeft, niet kan worden verantwoord door enige reden van algemeen belang.

B.13.2. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre het elke mogelijkheid tot cumulatie van een onvolledig rustpensioen van de overheidssector met werkloosheidsuitkeringen afschaft voor de personen die maar een deel van hun loopbaan in de overheidssector hebben vervuld en die die twee socialezekerheidsuitkeringen genoten vóór de datum waarop het uitwerking heeft, schendt artikel 91, eerste lid, van de programmawet van 28 juni 2013 artikel 23 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 6 mei 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût