



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 46/2022
van 24 maart 2022
Rolnummer : 7487**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 9 en 10 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 2017 «houdende een premie om de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap te stimuleren», gesteld door het Arbeidshof te Gent, afdeling Brugge.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune en E. Bribosia, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 10 december 2020, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 december 2020, heeft het Arbeidshof te Gent, afdeling Brugge, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Zijn de artikelen 9 en of 10 van het decreet [van het Vlaamse Gewest] van 22 december 2017 ‘ houdende een premie om de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap te stimuleren ’, verenigbaar met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, ten aanzien van werknemers die, behalve na een periode van arbeidsongeschiktheid, op ononderbroken wijze, het werk hervatten bij dezelfde werkgever na 15 maart 2018 aangezien de werknemer die arbeidsongeschikt blijft tot na het einde van de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd (zoals uitzendarbeid) de werkhervattingstoelage verliest, wat mogelijk ook als een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau kan worden aanzien, terwijl zowel de werknemer die terug arbeidsgeschikt wordt voor het einde van de arbeidsovereenkomst van bepaalde duur (zoals uitzendarbeid), als de werknemer die verbonden is door een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur en terug arbeidsgeschikt wordt, het recht op de werkhervattingstoelage behoudt ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- M.G., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. Devloo, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Coen, advocaat bij de balie van Antwerpen.

Bij beschikking van 2 februari 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques 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 16 februari 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 februari 2022 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 rechtspleging in het bodemgeschil*

De eisende partij voor de verwijzende rechter, M.G., werkt sinds 29 september 2017 als uitzendkracht voor het uitzendbureau nv « Start People ». Ze doet een aanvraag voor de toekenning van een werkhervattingstoelage, waarop ze gelet op haar leeftijd en beroepsverleden voor een onbepaalde duur aanspraak kan maken. Van 1 oktober 2017 tot 20 januari 2018 ontvangt zij een werkhervattingstoelage. Op 22 januari 2018 wordt zij arbeidsongeschikt door ziekte, waardoor haar arbeidsovereenkomst niet wordt verlengd en de werkhervattingstoelage niet langer wordt uitbetaald.

Op 16 april 2018 hervat zij haar werk bij hetzelfde uitzendkantoor en op 16 mei 2018 vraagt zij opnieuw een werkhervattingstoelage aan. De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening wijst de aanvraag af omdat het stelsel van de werkhervattingstoelage, door de toepassing van de artikelen 9 en 10 van het decreet van 22 december 2017 « houdende een premie om de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap te stimuleren » (hierna : het decreet van 22 december 2017) sinds 15 maart 2018 is opgeheven. Wie reeds in het stelsel zat, behoudt zijn toeslag, maar nieuwe aanvragen kunnen niet meer worden ingewilligd. De aanvraag van M.G. wordt als een nieuwe aanvraag beschouwd en dienvolgens geweigerd.

M.G. betwist die beslissing voor de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Kortrijk, maar die Rechtbank bevestigt de bestreden beslissing. Vervolgens stelt M.G. hoger beroep in bij het Arbeidshof te Gent, afdeling Brugge.

Bij tussenarrest oordeelt het Arbeidshof te Gent, afdeling Brugge, dat er sprake is van een verschillende behandeling van, enerzijds, werknemers verbonden door een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en werknemers verbonden door een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van wie de arbeidsongeschiktheid afloopt vóór het einde van de arbeidsovereenkomst en, anderzijds, werknemers verbonden door een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd van wie de arbeidsongeschiktheid afloopt na het einde van de arbeidsovereenkomst.

Het Arbeidshof acht het aangewezen om die ongelijke behandeling, die naar zijn mening de meest preciaire - want erg korte - arbeidscontracten treft, met bovenvermelde prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter meent dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord, omdat er voor het verschil in behandeling geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Om te bepalen of werknemers die, na een periode van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte, meteen het werk hervatten bij dezelfde werkgever, verder aanspraak kunnen maken op de werkhervattingstoeslag, is het niet pertinent een verschil in te voeren op basis van de soort van arbeidsovereenkomst van de werknemer. De overgangsregeling beoogt het recht op werkhervattingstoeslag te eerbiedigen voor die sociaal verzekerden aan wie in het verleden dat recht reeds was toegekend. Aan de eisende partij voor de verwijzende rechter was het recht op werkhervattingstoeslag toegekend voor onbepaalde duur, dat wil zeggen tot aan haar pensioenleeftijd, aangezien zij een beroepsloopbaan had van meer dan twintig jaar. Het is niet gerechtvaardigd dat de werknemer het toegestane recht op de werkhervattingstoeslag verliest omdat hij langer arbeidsongeschikt was dan de duur van de arbeidsovereenkomst, hoewel de werknemer na de periode van arbeidsongeschiktheid meteen het werk heeft hervat bij dezelfde werkgever.

A.1.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter is tevens van oordeel dat artikel 23 van de Grondwet en het daarin vervatte *standstill*-beginsel worden geschonden. De decreetgever mag weliswaar oordelen dat het niet meer opportuun is werklozen te belonen die in loondienst aan het werk gaan en in plaats daarvan kiezen voor het belonen van werklozen die opteren voor het zelfstandig ondernemerschap, maar hij mag geen regelgeving maken waardoor sociaal verzekerden die reeds vóór 15 maart 2018 voldeden aan de voorwaarden om de werkhervattingstoeslag te ontvangen, dat recht verliezen.

A.2.1. Allereerst meent de Vlaamse Regering dat de te vergelijken categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn, omdat de ene categorie na de periode van arbeidsongeschiktheid nog verbonden is met een arbeidsovereenkomst en de andere categorie niet.

A.2.2. Voor zover de te vergelijken categorieën van personen vergelijkbaar zouden zijn, voert de Vlaamse Regering aan dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Het verschil in behandeling is louter gelegen in het feit dat de werknemer al dan niet verbonden is door een arbeidsovereenkomst op het ogenblik dat hij het werk hervat. De arbeidsongeschiktheid zelf heeft geen enkele invloed op het verschil in behandeling. Artikel 10 van het decreet van 22 december 2017 bepaalt dat de werknemer die na de inwerkingtreding van het decreet op 15 maart 2018 nog recht op de werkhervattingstoeslag wil hebben, aan alle toekenningsvoorwaarden moet voldoen en de werkhervattingstoeslag reeds vóór de inwerkingtreding van het decreet moet hebben genoten of minstens moet hebben aangevraagd.

De Vlaamse Regering benadrukt voorts dat het verschil in behandeling niet voortvloeit uit artikel 9 van het decreet van 22 december 2017, maar uit de voorwaarden vermeld in artikel 129*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering ». Artikel 129*bis*, § 3, van dat besluit bepaalt dat de werknemer in dienst moet blijven bij dezelfde werkgever. Die vereiste zorgt voor een verschil in behandeling tussen personen die hun arbeidsovereenkomst zien aflopen tijdens de periode waarin zij recht zouden kunnen hebben op de werkhervattingstoeslag en personen die gedurende die periode permanent in dienst blijven.

Daaruit volgt volgens de Vlaamse Regering dat het verschil in behandeling steunt op een objectief criterium.

A.2.3. Wat de mogelijke schending van artikel 23 van de Grondwet betreft, meent de Vlaamse Regering dat het decreet van 22 december 2017 niet onder het toepassingsgebied van die bepaling valt, daar een « billijke beloning » of « sociale zekerheid » niet de werkhervattingstoeslag omvat, zodat van een schending van artikel 23 van de Grondwet geen sprake kan zijn.

De Vlaamse Regering verwijst naar het arrest van het Hof nr. 130/2016 van 13 oktober 2016, waaruit blijkt dat zeer voorzichtig moet worden omgesprongen met de begrippen « billijke beloning » en « sociale zekerheid ». Zij waarborgen het recht voor eenieder om een menswaardig leven te leiden. De Vlaamse Regering ziet niet in hoe de afschaffing van de werkhervattingstoeslag vanaf 15 maart 2018 dusdanig ingrijpend zou kunnen zijn dat er

sprake is van een inbreuk op dat recht. De toeslag betreft een extra toelage bovenop het loon dat iemand ontvangt voor de arbeid die hij verricht en dat loon moet per definitie volstaan om een menswaardig leven te leiden.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de werkhervattingstoelage. Dat is een aanvulling op het inkomen als loontrekkende of zelfstandige, die de wetgever in 2001 heeft ingevoerd om niet-actieve ouderen opnieuw aan het werk te krijgen. Het gaat om een maandelijks forfaitaire premie die wordt uitbetaald door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de uitbetalingsinstellingen.

Bij decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 2017 « houdende een premie om de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap te stimuleren » (hierna : het decreet van 22 december 2017), heeft de decreetgever de werkhervattingstoelage afgeschaft en heeft hij die vervangen door een nieuwe premie voor het stimuleren van de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap. De decreetgever geeft op die manier « een hernieuwde invulling aan het begrip ‘ werkhervatting ’ door werkzoekenden die het liefst hun eigen job vormgeven, de kans te geven om te starten met een eigen zaak » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1318/1, p. 4).

B.2. De decreetgever heeft evenwel voorzien in een overgangsregeling, in de artikelen 9 en 10 van het decreet van 22 december 2017. Die bepalingen zijn het voorwerp van de prejudiciële vraag.

Artikel 9 bepaalt :

« Nieuwe aanvragen tot toekenning van een werkhervattingstoelage als vermeld in artikel 7, § 1, derde lid, *p*), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, worden vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet geweigerd ».

Artikel 10 bepaalt :

« De sociaal verzekerden die voor de datum van de inwerkingtreding van dit decreet een werkhervattingstoelage als vermeld in artikel 7, § 1, derde lid, *p*), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders krijgen of hebben

aangevraagd en aan alle toekenningsvoorwaarden voldoen zoals bepaald in uitvoering van vermelde besluitwet, behouden het recht op de werkhervattingstoelage voor de toegestane periode ».

Het decreet van 22 december 2017 is in werking getreden op 15 maart 2018 (artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 februari 2018 « tot uitvoering van het decreet van 22 december 2017 houdende een premie om de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap te stimuleren »).

B.3. De werkhervattingstoelage werd bij artikel 61 van de programmawet van 30 december 2001 ingevoerd in de besluitwet van 28 december 1944 « betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders ». Artikel 7, § 1, derde lid, *p*), van die besluitwet, waaraan de in het geding zijnde artikelen refereren, bepaalt :

« Onder de voorwaarden, die de Koning bepaalt, heeft de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening tot taak :

[...]

p) met behulp van de instellingen opgericht krachtens punt *i*), onder de voorwaarden en de modaliteiten die door de Koning worden vastgesteld, ten laste van de werkloosheidsverzekering, de uitbetaling verzekeren van de werkhervattingstoelage voor bepaalde categorieën van werklozen die het werk hervatten, hierbij inbegrepen de werklozen die een beroepsactiviteit als zelfstandige starten om aan de werkloosheid te ontsnappen, met het oog op de bevordering van hun herintegratie op de arbeidsmarkt.

[...] ».

De voorwaarden voor de toekenning van een werkhervattingstoelage zijn geregeld in de artikelen 129*bis* tot 129*quater* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering » (hierna : het koninklijk besluit van 25 november 1991). Ten aanzien van de werknemer die het werk hervat als werknemer in loondienst bepaalt artikel 129*bis*, § 3, eerste lid, van dat besluit dat « het recht op de werkhervattingstoelage wordt toegekend voor een hernieuwbare periode van 12 maanden, voorzover de werknemer in dienst blijft bij dezelfde werkgever ».

De laatstgenoemde bepaling heeft tot gevolg dat het recht op de werkhervattingstoelage vervalt indien de werknemer niet bij dezelfde werkgever in dienst is gebleven. De werknemer

kan een nieuwe aanvraag indienen, maar vanaf 15 maart 2018 wordt die geweigerd (artikel 9 van het decreet van 22 december 2017).

B.4. De verwijzende rechter verzoekt het Hof de situaties te vergelijken van twee categorieën van werknemers die het werk hebben hervat bij dezelfde werkgever na een periode van arbeidsongeschiktheid, na 15 maart 2018, datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling :

- de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur die weer arbeidsgeschikt zijn geworden en de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur die weer arbeidsgeschikt zijn geworden vóór het einde van hun arbeidsovereenkomst, en

- de werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur van wie de arbeidsovereenkomst is geëindigd tijdens hun periode van arbeidsongeschiktheid.

De eerste categorie behoudt het recht op de werkhervattingstoelage na 15 maart 2018 aangezien de werknemers ononderbroken in dienst zijn gebleven bij dezelfde werkgever, terwijl de tweede categorie de werkhervattingstoelage verliest aangezien de werknemers niet ononderbroken in dienst zijn gebleven bij dezelfde werkgever, zelfs indien de werknemers opnieuw in dienst zijn getreden bij dezelfde werkgever zodra zij weer arbeidsgeschikt waren.

De verwijzende rechter wenst te vernemen of dat verschil in behandeling en de daaruit voortvloeiende vermindering van het beschermingsniveau van de werknemers verenigbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet.

B.5. Zoals is vermeld in B.2 voeren de artikelen 9 en 10 van het decreet van 22 december 2017 een overgangsregeling in in het kader van de afschaffing van de werkhervattingstoelage en van de vervanging ervan door een premie om de transitie van werkzoekenden naar ondernemerschap te stimuleren. Die overgangsregeling moet ervoor zorgen dat de werknemers die een werkhervattingstoelage ontvingen of die de aanvraag daarvoor hebben gedaan vóór de inwerkingtreding van de hervorming, die toeslag blijven genieten. Dientengevolge kunnen de personen die op de datum van inwerkingtreding van de hervorming geen werkhervattingstoelage ontvingen en die geen aanvraag in die zin hadden gedaan, de overgangsregeling niet genieten, bij ontstentenis van een te handhaven recht.

B.6. Het staat aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, onder het toezicht van de bevoegde rechter, te bepalen of de werknemer een werkhervattingstoelage ontving of heeft aangevraagd vóór de datum van inwerkingtreding van de hervorming, in welk geval die werknemer het recht op de werkhervattingstoelage kan behouden.

Om te bepalen welke werknemers door de overgangsregeling worden beoogd, die in aanmerking komen voor het behoud van de werkhervattingstoelage, beperkt artikel 10 van het decreet van 22 december 2017 zich ertoe te verwijzen naar de bestaande reglementering, genomen ter uitvoering van de besluitwet van 28 december 1944 « betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders ». Om te weten of een werknemer een overgangsregeling geniet, moet de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening dus nagaan of hij een werkhervattingstoelage ontving of heeft aangevraagd vóór de datum van inwerkingtreding van de hervorming en of hij voldoet aan de voorwaarden bepaald in artikel 129*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Is dat niet het geval, dan geniet de werknemer de overgangsregeling niet : hij moet in beginsel een nieuwe aanvraag indienen, die zal worden geweigerd, overeenkomstig artikel 9 van het decreet van 22 december 2017.

B.7. In de voor de verwijzende rechter hangende zaak is de appellante een persoon die is tewerkgesteld door een interimkantoor, door middel van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur, wier overeenkomst, ten gevolge van een arbeidsongeschiktheid, niet is hernieuwd en die, na afloop van die periode van arbeidsongeschiktheid, het werk hervat bij dezelfde werkgever.

Uit de motivering van het verwijzingsarrest blijkt dat de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening heeft geoordeeld dat het einde en de niet-hernieuwing van de arbeidsovereenkomst van bepaalde duur, tijdens de periode van arbeidsongeschiktheid, hebben geleid tot de uitdoving van het recht van de betrokken werknemster op de werkhervattingstoelage, daar zij niet in dienst is gebleven bij dezelfde werkgever, overeenkomstig hetgeen is vereist bij artikel 129*bis*, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Toen het decreet van 22 december 2017 in werking is getreden, op 15 maart 2018, ontving de appellante voor de verwijzende rechter dus niet langer een werkhervattingstoelage.

B.8. Het in B.4 vermelde verschil in behandeling betreft, enerzijds, de werknemers die worden geacht steeds in dienst van dezelfde werkgever te zijn gebleven, ondanks een periode van arbeidsongeschiktheid, en die, om die reden, het recht op de werkhervattingstoelage die zij voorheen genoten, behouden, met toepassing van de overgangsregeling en, anderzijds, de werknemers die worden geacht niet in dienst te zijn gebleven bij dezelfde werkgever, daar hun arbeidsovereenkomst is beëindigd vóór het einde van de periode van arbeidsongeschiktheid, zodat het recht op de werkhervattingstoelage die zij voorheen genoten, is beëindigd vóór de inwerkingtreding van de hervorming.

Het verschil in behandeling berust dus op een criterium – namelijk het feit dat men al dan niet in dienst van dezelfde werkgever is gebleven – dat, zoals de Vlaamse Regering onderstreept, niet is bepaald bij de artikelen 9 en 10 van het decreet van 22 december 2017, maar bij artikel 129*bis*, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, dat ontsnapt aan de bevoegdheid van het Hof.

B.9. De prejudiciële vraag behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 maart 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen