



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 40/2024
van 27 maart 2024
Rolnummer : 8079**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 108, 1°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 30 augustus 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 15 september 2023, heeft de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Gent, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 108, 1° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het een verschil in behandeling creëert tussen :

- de uitkeringsgerechtigde werklozen die de wettelijke pensioenleeftijd in België niet hebben bereikt en die gedurende hun periodes van arbeidsongeschiktheid als bedoeld in artikel 100, § 1 van de voormelde wet aanspraak kunnen maken op de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ten laste van de bevoegde sociale zekerheidsinstelling,

- en de uitkeringsgerechtigde werklozen zoals bedoeld in artikel 64, tweede lid, 2° van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering die de wettelijke pensioenleeftijd in België wél hebben bereikt, voor zover aan deze laatsten het voordeel van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ontzegd wordt gedurende de periodes van arbeidsongeschiktheid, terwijl zij, gelet op de hogere pensioenleeftijd in het aan België grenzende land van tewerkstelling, ook nog geen aanspraak kunnen maken op hun rustpensioen

in dat land van tewerkstelling en omdat zij worden gedwongen om bij de aanvang van de arbeidsongeschiktheid hun recht op pensioen in het woonland, dat, gelet op de in het hiervoor aangehaalde artikel 64, tweede lid, 2°, *litt. c)* van het Werkloosheidsbesluit opgenomen voorwaarde van een tewerkstelling van minstens 15 jaar in het buitenland, slechts een fractie uitmaakt van het pensioen waarop de personen die steeds tewerkgesteld zijn in België met eenzelfde beroepsloopbaan aanspraak kunnen maken, te doen gelden ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Liesbeth Vandenplas, advocate bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 31 januari 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Sabine de Bethune en Thierry Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij de Ministerraad binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

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

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

G.S., de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, is geboren op 19 juli 1956. Hij is in België gedomicilieerd maar werkte gedurende meer dan 22 jaar in Nederland als grensarbeider.

Op 16 december 2020 wordt hij werkloos. Hij geniet vervolgens werkloosheidsuitkeringen.

Op 19 juli 2021 bereikt hij de in België pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar. Door zijn tewerkstelling in Nederland is hij tevens gerechtigd op een pensioen in Nederland, zij het dat de pensioengerechtigde leeftijd in Nederland voor hij op 66 jaar en 10 maanden is vastgelegd. Bijgevolg kon hij zijn Nederlands pensioen pas op 19 mei 2023 ontvangen.

Met toepassing van artikel 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 «houdende de werkloosheidsreglementering» (hierna: het koninklijk besluit van 25 november 1991), zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 december 2018 «tot wijziging van artikel 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering», geniet hij vanaf 1 augustus 2021, zijnde na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in België, werkloosheidsuitkeringen in België en dit tot op het ogenblik dat hij aanspraak kan maken op het pensioen dat hem wordt toegekend krachtens de Nederlandse wetgeving.

Op 13 juli 2022 dient hij een heelkundige ingreep te ondergaan. Hij is arbeidsongeschikt van 13 juli 2022 tot 24 augustus 2022. Zijn ziekenfonds weigert zijn verzoek tot toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering omdat hij werkloos was bij aanvang van de arbeidsongeschiktheid. Volgens de toepasselijke regelgeving zou het enkel mogelijk zijn om een arbeidsongeschiktheidsuitkering uit te betalen aan de verzekerden die loontrekkende zijn of een zelfstandig statuut hebben na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Volgens de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening heeft hij tijdens die periode van arbeidsongeschiktheid evenmin recht op werkloosheidsuitkeringen, omdat hij niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

Hij dient vervolgens een vordering in bij de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Gent, zijnde het verwijzende rechtscollege, waarbij hij in hoofdorde vordert om voor recht te zeggen dat hij gerechtigd is op

werkloosheidsuitkeringen voor de periode van 13 juli 2022 tot 24 augustus 2022, en in ondergeschikte orde om voor recht te zeggen dat hij gerechtigd is op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor diezelfde periode. Hij verzoekt het verwijzende rechtscollege om artikel 108, 1°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : de wet van 14 juli 1994) buiten toepassing te laten wegens strijdigheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het verwijzende rechtscollege oordeelt dat de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening de artikelen 60 en 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 correct heeft toegepast door te stellen dat hij voor de periode van 13 juli 2022 tot 24 augustus 2022 niet gerechtigd was op werkloosheidsuitkeringen. Volgens het verwijzende rechtscollege dient evenwel te worden nagegaan of artikel 108, 1°, van de wet van 14 juli 1994 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Aangezien artikel 108, 1°, van de wet van 14 juli 1964 niet werd aangepast in dezelfde zin als is gebeurd met artikel 64, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, rijst de vraag of er een onverantwoord onderscheid bestaat tussen uitkeringsgerechtigde werklozen naargelang zij de Belgische pensioenleeftijd al dan niet hebben bereikt. Het is in die omstandigheid dat het verwijzende rechtscollege ambtshalve beslist om de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is, omdat zij niet nuttig is voor de oplossing van het bodemgeschil. Het in het geding zijnde artikel 108, 1°, van de wet van 14 juli 1994 is immers niet van toepassing op de situatie van de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege. Die bepaling heeft enkel betrekking op de situatie van een arbeidsongeschiktheid die begint vóór de maand die volgt op de maand waarin de betrokkene de wettelijke pensioenleeftijd heeft bereikt, en niet op de situatie van een arbeidsongeschiktheid die pas begint na de maand waarin de betrokkene de wettelijke pensioenleeftijd heeft bereikt.

Aangezien de eisende partij voor het verwijzend rechtscollege reeds op 19 juli 2021 de wettelijke pensioenleeftijd in België had bereikt, terwijl zij pas op 13 juli 2022 arbeidsongeschikt werd, is artikel 108, 1°, van de wet van 14 juli 1994 niet op haar van toepassing.

A.1.2. In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord omdat de in de prejudiciële vraag vermelde categorieën van werknemers niet vergelijkbaar zijn. De werknemers die de leeftijd van 65 jaar nog niet hebben bereikt en werkloos zijn, enerzijds, en de werknemers die de leeftijd van 65 jaar reeds hebben bereikt en onder het specifieke werkloosheidsregime vallen dat van toepassing is op grensarbeiders, anderzijds, bevinden zich vanuit het oogpunt van het Belgische socialezekerheidssysteem in verschillende situaties. Voor de eerstgenoemde categorie van werknemers kan de vraag niet rijzen of de betrokken werknemers na de maand waarin ze 65 jaar zijn geworden al dan niet verder aanspraak kunnen maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een werkloosheidsuitkering, aangezien zij de wettelijke pensioenleeftijd nog niet hebben bereikt. Voor de laatstgenoemde categorie van werknemers kan die vraag wel rijzen, nu die werknemers de wettelijke pensioenleeftijd wel reeds hebben bereikt.

A.1.3. In meest ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat het verschil in behandeling redelijk verantwoord is.

Het verschil in behandeling tussen de in de prejudiciële vraag vergeleken categorieën van werknemers berust op een objectief criterium, namelijk de periode waarin de arbeidsongeschiktheid van de betrokken werknemer zich voordoet : vóór dan wel vanaf de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin de werknemer 65 jaar is geworden.

Het verschil in behandeling streeft een legitiem doel na, zijnde een dubbele dekking door twee verschillende takken van de sociale zekerheid, *in casu* arbeidsongeschiktheid en rustpensioen, voorkomen en de solidariteit onder de burgers waarborgen door de middelen van de sociale zekerheid zo goed mogelijk te besteden. Het verschil in behandeling is pertinent ten aanzien van dat doel. De eerstgenoemde categorie van werknemers kan immers nog geen aanspraak maken op een rustpensioen, zodat er geen sprake kan zijn van een dubbele dekking door

arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en door een rustpensioen. De laatstgenoemde categorie kan daarentegen wel reeds aanspraak maken op een rustpensioen, zodat er wel sprake zou kunnen zijn van een dubbele dekking door arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en door een rustpensioen, mocht de Belgische wetgever geen cumulatieverbod in het leven hebben geroepen.

Het verschil in behandeling staat tot slot in redelijke verhouding tot de nagestreefde doelstellingen. De Ministerraad wijst erop dat grensarbeiders in België reeds een bijzondere, maar uitdovende, pensioenregeling genieten. De Belgische pensioenregeling voorziet immers in een grensarbeiderspensioen, zijnde een complement bij het buitenlandse pensioen om zo tot het niveau van het Belgische pensioen te komen. Voorts heeft de Belgische regelgever in 2018 op het vlak van de werkloosheidsuitkeringen een gunstregime voor bepaalde grensarbeiders uitgewerkt, met name voor werkloze grensarbeiders met een minimale loopbaan van vijftien jaar als grensarbeider. Voor wat betreft de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden de grensarbeiders en niet-grensarbeiders door de Belgische wetgever op exact dezelfde wijze behandeld. Voor beiden geldt immers dat er een einde komt aan het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vanaf de eerste dag van de maand waarin de arbeidsongeschikte (en werkloze) sociaal verzekerde zijn aanspraken op het rustpensioen kan doen gelden. Zij worden allebei dus onrechtstreeks verplicht om hun recht op het rustpensioen te laten gelden indien zij een vervangingsinkomen wensen. Weliswaar kunnen niet-grensarbeiders in deze situatie aanspraak maken op een volledig rustpensioen, terwijl grensarbeiders slechts aanspraak kunnen maken op een beperkt en onvolledig Belgisch rustpensioen in afwachting van het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd die geldt in het werkland, *in casu* Nederland. Die problematiek waarmee grensarbeiders worden geconfronteerd, kan evenwel niet worden verweten aan de Belgische wetgever maar vloeit voort uit de coördinatieregels op Europees niveau. Volgens de Ministerraad is het niet aan de Belgische overheid om een oplossing, die voor de Belgische sociale zekerheid financieel belastend zou zijn, te bieden voor een problematiek die is ontstaan naar aanleiding van een buitenlandse, *in casu* Nederlandse, wetswijziging. Uit wat voorafgaat, volgt volgens de Ministerraad dat het onderscheid in redelijke verhouding staat tot de nagestreefde doelstellingen, en dat de wetgever zijn ruime beoordelingsbevoegdheid ter zake niet op kennelijk onredelijke wijze heeft ingevuld.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 108, 1^o, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: de wet van 14 juli 1994). Die bepaling betreft de toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen na het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd in België.

B.1.2. Artikel 100, § 1, eerste lid, van de wet van 14 juli 1994 omschrijft een arbeidsongeschikte werknemer als « de werknemer die alle werkzaamheid heeft onderbroken als rechtstreeks gevolg van het intreden of het verergeren van letsels of functionele stoornissen waarvan erkend wordt dat ze zijn vermogen tot verdienen verminderen tot een derde of minder dan een derde van wat een persoon, van dezelfde stand en met dezelfde opleiding, kan verdienen door zijn werkzaamheid in de beroepencategorie waartoe de beroepsarbeid behoort, door betrokkene verricht toen hij arbeidsongeschikt is geworden, of in de verschillende beroepen die hij heeft of zou kunnen uitoefenen hebben uit hoofde van zijn beroepsopleiding ».

B.1.3. De wet van 14 juli 1994 voorziet in twee soorten uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid.

Een primaire ongeschiktheidsuitkering is in principe verschuldigd aan de in artikel 86, § 1, van die wet bedoelde gerechtigde die arbeidsongeschikt is in de zin van artikel 100 van diezelfde wet, voor elke werkdag van een éénjarig tijdvak ingaande op de aanvangsdag van zijn arbeidsongeschiktheid, of voor elke dag van datzelfde tijdvak die wordt gelijkgesteld met een werkdag door een verordening van het Beheerscomité van de dienst voor uitkeringen (artikel 87, eerste lid, van de wet van 14 juli 1994).

Duurt de arbeidsongeschiktheid voort na het tijdvak van primaire arbeidsongeschiktheid van één jaar, dan ontvangt de gerechtigde invaliditeitsuitkeringen (artikel 93, eerste lid, van de wet van 14 juli 1994).

B.1.4. Het in het geding zijnde artikel 108, 1^o, van de wet van 14 juli 1994, in de versie zoals van toepassing in de zaak die hangende is voor het verwijzende rechtscollege, vóór de wijziging ervan bij de wet van 4 juni 2023 «tot wijziging, wat de uitkerings- en moederschapsverzekering betreft, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 », bepaalt :

« De uitkeringen worden aan de gerechtigde ontzegd :

1^o vanaf de eerste dag van de maand na die waarin hij de pensioenleeftijd bereikt bepaald in artikel 2 of 3 van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels ».

B.1.5. Die bepaling vindt haar oorsprong in artikel 60 van de wet van 9 augustus 1963 «tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering », zoals het werd vervangen bij artikel 25 van de wet van 27 juni 1969 «tot wijziging van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering ».

B.1.6. In de parlementaire voorbereiding van die bepaling wordt uiteengezet :

« Eén van de hoofddoeleinden van de ziekte- en invaliditeitsverzekering bestaat erin een behoorlijke bestaanszekerheid te waarborgen aan de arbeidende bevolking, wanneer het loon wegvalt ingevolge arbeidsongeschiktheid. Op de solidariteit van de gehele bevolking wordt dan een beroep gedaan om dat doel te bereiken. Vanzelfsprekend is het de plicht van alle verantwoordelijke overheden om de uiteraard beperkte collectieve fondsen op een verantwoorde wijze te besteden aan de gevallen waarin die bestaanszekerheid op een reële wijze bedreigd wordt. Het lijkt in dat verband niet ongepast eraan te herinneren dat de sociale wetgeving in de ruime zin van het woord, die zowel de arbeidswetgeving als de wetgeving op de maatschappelijke zekerheid omvat, als een geheel moet worden beschouwd. Door een bestendige inspanning om de objectieven van de onderscheiden sectoren van de sociale wetgeving zo precies mogelijk af te bakenen, moet iedere dubbele besteding worden voorkomen.

In dit perspectief wordt het probleem gesteld van de mogelijke cumul tussen de ongeschiktheidsuitkering en bepaalde andere inkomsten, waarover de gerechtigde kan beschikken.

In de wet van 9 augustus 1963 worden zekere gevallen opgesomd, waarin de uitkeringen geweigerd worden. Het gaat hier meer bepaald om de tijdvakken waarin de werknemer zijn loon verder blijft ontvangen in uitvoering van de wettelijke bepalingen op het gewaarborgd week- of maandloon en verder om het tijdvak van het jaarlijks verlof, wanneer de aanvang der ongeschiktheid zich in een dergelijk tijdvak situeert.

De motieven van deze uitsluiting kunnen moeilijk betwist worden. In het onderhavige wetsontwerp wordt de opsomming van de gevallen, waarin de uitkeringen geweigerd worden, derwijze verruimd dat de uitkeringen evenmin worden toegekend in gelijkaardige omstandigheden, hetzij wanneer aan de werknemer, in uitvoering van de arbeidswetgeving of van bepaalde contractuele of statutaire regelingen, bedragen verschuldigd zijn die met het niveau van het gederfde loon gelijkstaan of dit bedrag benaderen, hetzij wanneer een vergoeding verschuldigd is door sommige andere takken van de maatschappelijke zekerheid, zoals, bijvoorbeeld, het jaarlijks vakantiegeld » (*Parl. St.*, Senaat, 1968-1969, nr. 73, pp. 4-5).

B.1.7. Naar aanleiding van een vraag over die bepaling op 24 december 2012 in de Kamer, antwoordde de staatssecretaris voor Sociale Zaken, Gezinnen en Personen met een handicap, belast met Beroepsrisico's :

« Het bereiken van de pensioenleeftijd heeft inderdaad een impact binnen de uitkeringsverzekering voor loontrekkenden :

- Zo worden vanaf de eerste dag van de maand na die waarin een gerechtigde de wettelijke pensioenleeftijd bereikt, de ziekte-uitkeringen geweigerd.

- Wanneer het een gerechtigde betreft die verder werkzaam is geweest na het bereiken van de pensioenleeftijd, worden de ziekte-uitkeringen geweigerd vanaf de eerste dag van de tweede maand na die waarin de arbeidsongeschiktheid is aangevangen.

Daarbij moet ik wel opmerken dat deze laatste bepaling meermaals kan worden toegepast, namelijk in die zin dat het beperkte recht op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen blijft bestaan telkens er een nieuwe periode van arbeidsongeschiktheid wordt erkend.

[...]

De *ratio legis* van deze bepalingen is dat de betrokkene bij een (langdurige) arbeidsongeschiktheid zijn rechten op een rustpensioen kan laten gelden vanaf het ogenblik dat de wettelijke pensioenleeftijd is bereikt. Betrokkene zal dus steeds kunnen terugvallen op zijn pensioen dat aan hem gegarandeerd wordt ongeacht ziekte of invaliditeit.

Deze motivatie is overigens niet alleen in de sector uitkeringen van toepassing. Zo bevat ook de werkloosheidsreglementering een gelijkaardige bepaling » (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2012-2013, 24 december 2012, QRVA 53-094, pp. 237-238).

B.2.1. In de prejudiciële vraag wordt eveneens verwezen naar artikel 64, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering » (hierna : het koninklijk besluit van 25 november 1991).

Artikel 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bepaalt :

« De werkloze kan niet meer genieten van uitkeringen vanaf de eerste dag van de kalendermaand, volgend op deze waarin zijn 65e verjaardag gelegen is.

Het eerste lid is niet van toepassing :

[...]

2° op de werknemer die gelijktijdig de volgende voorwaarden vervult :

a) de werknemer maakt aanspraak op uitkeringen als volledig werkloze overeenkomstig de artikelen 100 of 103;

b) de werknemer kan geen aanspraak maken op een pensioen in de zin van artikel 65, toegekend door of krachtens een buitenlandse wet;

c) de werknemer valt onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en werd gewoonlijk tewerkgesteld in de hoedanigheid van arbeider, bediende of mijnwerker in een aan België grenzend land, op voorwaarde dat hij zijn hoofdverblijfplaats in België heeft behouden en er in principe iedere dag is teruggekeerd;

d) de werknemer levert het bewijs dat hij gedurende een al dan niet onderbroken periode van in totaal minstens vijftien jaar verbonden was door een arbeidsovereenkomst met een werkgever voor wie hij overeenkomstig de voorwaarde vermeld onder *c)* was tewerkgesteld ».

B.2.2. Artikel 64, tweede lid, 2^o, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 voorziet in een uitzondering op het algemene principe, zoals neergelegd in het eerste lid van diezelfde bepaling, dat de werkloze geen werkloosheidsuitkeringen meer kan genieten vanaf de eerste dag van de kalendermaand volgend op die waarin zijn 65e verjaardag gelegen is.

Krachtens die bepaling, die werd ingevoegd bij het koninklijk besluit van 12 december 2018 « tot wijziging van artikel 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering » (hierna : het koninklijk besluit van 12 december 2018), kan een persoon die gedurende meer dan vijftien jaar is tewerkgesteld in een aan België grenzend land doch zijn hoofdverblijfplaats in België heeft behouden en er in principe iedere dag is teruggekeerd, na zijn 65e verjaardag alsnog werkloosheidsuitkeringen ontvangen, op voorwaarde dat hij geen aanspraak kan maken op een buitenlands pensioen, en dit zolang hij geen aanspraak kan maken op een door of krachtens een buitenlandse wet toegekend pensioen.

B.2.3. In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 12 december 2018 werd inzake die bepaling verduidelijkt :

« Het voorliggende besluit tracht een oplossing te bieden voor de werknemers die in België wonen maar gewoonlijk zijn tewerkgesteld in een aan België grenzend land. Volgens de Europese Verordening (EG) nr. 883/2004 van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, is ten aanzien van deze werknemers het werkland bevoegd inzake de pensioenen, maar het woonland bevoegd inzake de werkloosheid. In geval van ongelijke pensioenleeftijden kan zich de situatie voordoen dat een grenswerknemer die zijn werk verliest enerzijds niet in aanmerking komt voor een werkloosheidsvergoeding (in het woonland) en anderzijds ook niet voor een pensioen (in het werkland). De situatie kan zich *in concreto* voordoen bij een werknemer die in België woont en in Nederland werkt. Als hij werkloos is, zal hij volgens de huidige wetgeving geen aanspraak meer kunnen maken op een werkloosheidsuitkering in België vanaf 65 jaar, terwijl hij pas op een latere leeftijd in aanmerking zal komen voor een pensioen volgens de Nederlandse wetgeving.

[...]

De doelstelling van het voorliggende besluit stemt overeen met de doelstelling van het wetsvoorstel tot versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders (Parl. St. Kamer 2017-2018, Doc 54.2597/001). Zoals aangehaald in de toelichting bij dit wetsvoorstel bestaat er in de Belgische pensioenwetgeving een pensioencomplement voor grensarbeiders (artikel 5, § 7, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels). Artikel 198 van de programmawet (I) van 19 december 2014, heeft dit pensioencomplement evenwel hervormd zodat dat, ondermeer, enkel nog geldt vanaf het moment waarop het pensioen ingaat krachtens de wetgeving van het land van tewerkstelling.

Het voorliggende besluit werd aldus zo aangepast dat dit aansluit bij de specifieke regeling die bestaat voor grensarbeid in de pensioenwetgeving. Het voorliggende besluit biedt dus een oplossing voor deze werknemers die, omwille van de aanpassingen aan de pensioenwetgeving door de programmawet van 19 december 2014 geen of minder pensioenrechten hebben dan dat ze zouden gehad hebben zonder deze wijzigingen. De werknemer zal zo na zijn 65 jaar verder in België een werkloosheidsuitkering kunnen genieten tot hij aanspraak kan maken op zijn buitenlandse pensioenrechten. » (Verslag aan de Koning, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 2018, p. 106673).

Ten gronde

B.3. Het verwijzende rechtscollege wenst met de prejudiciële vraag van het Hof te vernemen of het in het geding zijnde artikel 108, 1^o, van de wet van 14 juli 1994 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de uitkeringsgerechtigde werklozen zoals bedoeld in artikel 64, tweede lid, 2^o, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 die gedurende een periode van in totaal minstens vijftien jaar als grensarbeider werkzaam waren en die de wettelijke pensioenleeftijd in België hebben bereikt, geen aanspraak kunnen maken op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gedurende de periodes van arbeidsongeschiktheid, terwijl zij, gelet op de hogere pensioenleeftijd in het aan België grenzende land van tewerkstelling, evenmin aanspraak kunnen maken op hun rustpensioen in dat land van tewerkstelling.

Het verwijzende rechtscollege vergelijkt die categorie van personen met de uitkeringsgerechtigde werklozen die de wettelijke pensioenleeftijd in België niet hebben bereikt en die gedurende hun periodes van arbeidsongeschiktheid aanspraak kunnen maken op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die vergelijking.

B.4.1. De Ministerraad voert aan dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet nuttig is voor de oplossing van het bodemgeschil, aangezien artikel 108, 1^o, van de wet van 14 juli 1994 niet van toepassing zou zijn op de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege.

B.4.2. In de regel komt het het verwijzende rechtscollege toe te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.4.3. Uit het verwijzingsvonnis blijkt dat het verwijzende rechtscollege het Hof ondervraagt over een onverantwoord verschil in behandeling dat zou zijn ontstaan doordat het in het in het geding zijnde artikel 108, 1°, van de wet van 14 juli 1994 niet in gelijkaardige zin werd aangepast als de invoeging van artikel 64, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bij het koninklijk besluit van 12 december 2018. Het verwijzende rechtscollege ondervraagt het Hof dus over de grondwettigheid van artikel 108, 1°, van de wet van 14 juli 1994, in zoverre die bepaling, ten aanzien van het feit dat de personen die de wettelijke pensioenleeftijd in België hebben bereikt, worden uitgesloten van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, niet voorziet in een uitzondering voor werkloze werknemers die gedurende minstens vijftien jaar als grensarbeider werkzaam waren en die de wettelijke pensioenleeftijd in België hebben bereikt doch nog geen aanspraak kunnen maken op hun buitenlands pensioen, zoals de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege. Het antwoord op die prejudiciële vraag is niet klaarblijkelijk zonder nut voor de oplossing van het bodemgeschil.

B.5. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.6. De wetgever beschikt over een ruime beoordelingsvrijheid in sociaal-economische aangelegenheden. Het Hof vermag de beleidskeuze die de wetgever heeft gemaakt en de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien ze niet redelijk verantwoord zijn.

B.7.1. Om de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te beoordelen, onderzoekt het Hof eerst of de categorieën van personen ten aanzien van wie een ongelijkheid wordt aangevoerd, in voldoende mate vergelijkbaar zijn.

B.7.2. Volgens de Ministerraad zijn de twee in B.3 beschreven categorieën van personen niet vergelijkbaar, omdat de tweede categorie van personen de wettelijke pensioenleeftijd nog niet heeft bereikt, zodat de vraag voor hen niet zou rijzen of zij na de maand waarin zij 65 jaar zijn geworden al dan niet aanspraak kunnen maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, terwijl de eerste categorie van personen de wettelijke pensioenleeftijd wel reeds heeft bereikt, zodat die vraag voor hen wel zou rijzen.

B.7.3. Aangezien beide categorieën personen betreffen die werkloos en arbeidsongeschikt zijn en die aanspraak wensen te maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, zijn zij, in het licht van de uitsluiting van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die is voorzien in het in het geding zijnde artikel 108, 1°, van de wet van 14 juli 1994, voldoende vergelijkbaar.

B.8. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk het al dan niet bereikt hebben van de wettelijke pensioenleeftijd.

B.9.1. De in het geding zijnde bepaling betreft de samenhang tussen de regeling van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de regeling van de pensioenen. Zij heeft gevolgen voor de twee betrokken prestaties, zodat het aangewezen is rekening te houden met het doel van elk van die twee regelingen.

B.9.2. Het doel van de regeling van de rustpensioenen bestaat erin de personen die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt een recht op het ontvangen van een pensioen toe te kennen als tegenprestatie voor hun loopbaan, los van hun arbeidsgeschiktheid of hun sociaaleconomische situatie.

B.9.3. Het doel van de primaire ongeschiktheidsuitkeringen bestaat erin een vervangingsinkomen toe te kennen aan de werknemers die letsels hebben of functionele stoornissen waardoor zij niet meer arbeidsgeschikt zijn, voor een tijdvak van maximum één jaar. Wanneer de arbeidsongeschiktheid langer duurt dan één jaar, ontvangt de werknemer invaliditeitsuitkeringen, zoals is vermeld in B.1.3.

Uit artikel 136, § 2, van de wet van 14 juli 1994 volgt dat de uitkeringsverzekering residuair is ten opzichte van de vergoedingen die worden ontvangen krachtens een andere

Belgische wetgeving, een vreemde wetgeving, het interne stelsel van een internationale of supranationale organisatie of in het gemeen recht.

B.9.4. Zoals in B.1.6 is vermeld, heeft de wetgever geoordeeld dat de collectieve middelen van de ziekte- en invaliditeitsverzekering moesten worden voorbehouden aan de gevallen waarin de bestaanszekerheid van de beroepsbevolking daadwerkelijk wordt bedreigd. Vanuit die optiek heeft hij een hiërarchie vastgesteld tussen de vervangingsinkomens omdat hij van mening was dat, wanneer een werknemer na een bepaalde leeftijd in een staat van arbeidsongeschiktheid verkeert, die inkomens ten laste moeten worden genomen door een rustpensioen en niet meer door de ziekte- en invaliditeitsverzekering in de vorm van een uitkering. Aangezien de werknemers die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt de mogelijkheid genieten om een specifiek vervangingsinkomen, namelijk hun rustpensioen, te ontvangen, leek het met andere woorden overbodig hun de mogelijkheid te bieden om voorkeur te geven aan het ontvangen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

B.10. Het weigeren van primaire ongeschiktheidsuitkeringen vanaf de eerste dag van de maand na die waarin de gerechtigde de wettelijke pensioenleeftijd bereikt, laat in beginsel toe dat doel te bereiken.

Gelet op dat doel is het evenwel niet pertinent dat werkloze grensarbeiders die na het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd in België een werkloosheidsuitkering ontvangen krachtens artikel 64, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, omdat zij nog geen aanspraak kunnen maken op hun buitenlands pensioen vanwege de hogere pensioenleeftijd in dat land van tewerkstelling, worden uitgesloten van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen indien zij arbeidsongeschikt worden. De voormelde grensarbeiders kunnen in dat geval niet op enig ander vervangingsinkomen aanspraak maken, behoudens in voorkomend geval op een beperkt Belgisch pensioen.

Daarbij dient rekening te worden gehouden met de hervorming, bij de programmawet van 19 december 2014, van het krachtens de Belgische pensioenwetgeving aan de grensarbeider toegekende grensarbeiderspensioen, zijnde « een aanvulling op het rustpensioen [...] die gelijk is aan het verschil tussen het bedrag van het rustpensioen dat hij zou verkregen hebben indien deze activiteit in de hoedanigheid van werknemer eveneens in België was uitgeoefend en dit voor de perioden van deze activiteit waarvoor een buitenlands wettelijk pensioen toegekend

wordt, en het totale bedrag van het geheel van de Belgische en buitenlandse wettelijke pensioenen en aanvullende voordelen » (artikel 5, § 7, eerste lid, koninklijk besluit van 23 december 1996 « tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels »). Ingevolge die hervorming is het grensarbeiderspensioen, dat enkel nog wordt toegekend aan grensarbeiders die reeds voorafgaand aan 1 januari 2015 in een buurland waren tewerkgesteld, slechts betaalbaar in zoverre de buitenlandse wettelijke pensioenleeftijd is bereikt en het buitenlandse pensioen betaalbaar is. De uitzondering inzake het bereiken van de pensioenleeftijd in België die in artikel 64, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 is voorzien voor de grensarbeiders, strekt ertoe « een oplossing [te bieden] voor deze werknemers die, omwille van de aanpassingen aan de pensioenwetgeving door de programmawet van 19 december 2014 geen of minder pensioenrechten hebben dan dat ze zouden gehad hebben zonder deze wijzigingen » (koninklijk besluit van 12 december 2018, Verslag aan de Koning, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 2018, p. 106673).

In het licht van de voormelde doelstellingen is het noch pertinent, noch redelijk verantwoord dat de wetgever niet heeft voorzien in een gelijkaardige uitzondering voor de werkloze en arbeidsongeschikte grensarbeiders, teneinde de wetgeving inzake de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen te doen aansluiten bij de specifieke regeling die voor grensarbeid bestaat in de pensioenwetgeving.

B.11. Artikel 108, 1°, van de wet van 14 juli 1994 is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet bepaalt dat de uitkeringsgerechtigde werklozen zoals bedoeld in artikel 64, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, die gedurende een periode van in totaal minstens vijftien jaar als grensarbeider werkzaam waren en die de wettelijke pensioenleeftijd in België hebben bereikt, aanspraak kunnen maken op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gedurende de periodes van arbeidsongeschiktheid en dit zolang zij geen aanspraak kunnen maken op een door of krachtens een buitenlandse wet toegekend pensioen, terwijl zij, voor de periodes dat zij niet het voorwerp uitmaken van een arbeidsongeschiktheid, op grond van het voormelde artikel 64, tweede lid, 2°, wel aanspraak kunnen maken op werkloosheidsuitkeringen zolang zij geen aanspraak kunnen maken op een door of krachtens een buitenlandse wet toegekend pensioen.

B.12. Gelet op, enerzijds, het gegeven dat de toekenning aan grensarbeiders van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen nadat ze de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt, net zoals de verdere toekenning van werkloosheidsuitkeringen bedoeld in artikel 64, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, een specifieke regeling betreft en, anderzijds, het feit dat de wetgever ter zake een ruime beoordelingsvrijheid heeft, komt het de wetgever toe te beslissen hoe aan de in B.11 vastgestelde ongrondwettigheid een einde kan worden gemaakt.

In afwachting van een optreden van de wetgever, staat het evenwel aan het verwijzende rechtscollege om een einde te maken aan de vastgestelde ongrondwettigheid door aan de in B.11 bedoelde uitkeringsgerechtigde werkloze een arbeidsongeschiktheidsuitkering toe te kennen gedurende de periodes van arbeidsongeschiktheid en zulks zolang de betrokkene geen aanspraak kan maken op een door of krachtens een buitenlandse wet toegekend pensioen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 108, 1°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de uitkeringsgerechtigde werklozen zoals bedoeld in artikel 64, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering » die gedurende een periode van in totaal minstens vijftien jaar als grensarbeider werkzaam waren en die de wettelijke pensioenleeftijd in België hebben bereikt, geen aanspraak kunnen maken op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gedurende de periodes van arbeidsongeschiktheid en zulks zolang zij geen aanspraak kunnen maken op een door of krachtens een buitenlandse wet toegekend pensioen.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 maart 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen