
Rolnummer : 164

Arrest nr. 7/91
van 18 april 1991

A R R E S T

Inzake : De prejudiciële vraag die door het Arbeidshof van Bergen bij arrest van 13 december 1989 is gesteld in de zaak van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) tegen Mevrouw Marguerite DEWITTE.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters J. DELVA en I. PETRY,
en de rechters J. WATHELET, L. DE GREVE, M. MELCHIOR, H.
BOEL en L. FRANCOIS,
bijgestaan door de griffier H. VAN DER ZWALMEN,
onder het voorzitterschap van voorzitter I. PETRY,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

*

*

I. ONDERWERP

Bij arrest van 13 december 1989 heeft de achtste kamer van het Arbeidshof van Bergen, in een zaak van overlevingspensioen tussen Mevrouw Marguerite DEWITTE en het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen (RSVZ), een beslissing gegeven waarbij zij de uitspraak opschoort tot het Arbitragehof uitspraak zal hebben gedaan over de volgende prejudiciële vraag "Schendt artikel 142 van de wet van 15 mei 1984 niet het beginsel van de gelijkheid van de Belgen door de pensioenen ten laste van de overheid en die van de privé-sector met elkaar te mengen en te verwarren, dit enkel ten voordele van laatstgenoemde en voornamelijk ten nadele van de gewezen personeelsleden van de overheidssector?".

II. DE FEITEN EN DE VOORAFGAANDE RECHTSPLEGING

De echtgenoot van Mevrouw DEWITTE, overleden in 1983, was achtereenvolgens :

- arbeider van 1947 tot 1960 ;
- aannemer van metselwerk van 1960 tot 1963 ;
- arbeider van 1964 tot 1966 ;
- politieagent van 1 april 1966 tot 2 juni 1983.

Mevrouw DEWITTE heeft bij de bevoegde overheden aanvragen tot toekenning van overlevingspensioenen ingediend waartoe de beroepsactiviteiten van haar echtgenoot recht gaven in de hoedanigheid van respectievelijk werknemer, zelfstandige en ambtenaar.

De pensioenen van werknemer en ambtenaar zijn hem toegekend.

Het pensioen van zelfstandig werknemer is hem door het RSVZ geweigerd, door toepassing van het beginsel van de eenheid van loopbaan zoals het is geformuleerd in artikel 19 van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, opnieuw opgenomen door artikel 142 van de wet van 15 mei 1984 houdende de maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen.

Het RSVZ is van mening dat de breuken van de beroepsloopbaan die voor elk van die pensioenen de belangrijkheid ervan uitdrukken de eenheid overschrijden, zodat, met toepassing van het voormelde artikel 19, het pensioen als zelfstandige moet worden verminderd (ten deze tot nul).

Mevrouw DEWITTE betwist de manier waarop de breuk die de beroepsloopbaan weergeeft en die de belangrijkheid van het pensioen van haar echtgenoot als ambtenaar uitdrukt, door het RSVZ is berekend en stelde bij de Arbeidsrechtbank van Charleroi een vordering in om de beslissing van het RSVZ teniet te doen.

Bij vonnis van 1 april 1988 heeft de rechtbank het verzoek van Mevrouw DEWITTE ingewilligd.

Het RSVZ heeft tegen dat vonnis beroep aangetekend voor het Arbeidshof van Bergen ; volgens het RSVZ heeft de eerste rechter de wettelijke voorschriften voor de berekening van de breuken die de beroepsloopbaan weergeven, niet nageleefd, daarbij beweerend dat het beginsel van de eenheid van loopbaan enkel op de duur ervan gegrond is, terwijl artikel 19 van het koninklijk besluit nr.

72 niet enkel over die duur spreekt maar ook over het percentage en iedere andere maatstaf met uitsluiting van het bedrag.

Het Arbeidshof is van mening dat het voormelde artikel 19 enkel de regeling voor de zelfstandigen ten goede komt, die voordeel haalt uit de aanspraken toegekend aan de werknemers van andere sociale zekerheidsregelingen en dat overigens, in geval van overschrijding van de eenheid van loopbaan, de regeling voor de privé-sector voordeel haalt uit de regeling voor de overheidssector aangezien deze laatste een pensioen moet toekennen aan de ambtenaren die van een volledige loopbaan kunnen doen blijken, zodat enkel die ambtenaren de last van de nationale solidariteit dragen die aan de basis van de pensioenregeling ligt.

Op basis van die overwegingen en op eensluidend advies van de auditeur heeft het Arbeidshof de hierboven vermelde prejudiciële vraag aanhangig gemaakt.

III. DE RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door verzending van een expeditie van de verwijzingsbeslissing, die op 19 december 1989 ter griffie is ontvangen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben op 11 januari 1990 geoordeeld dat er geen toepassing diende te worden gemaakt van de artikelen 71 en 72 van de organieke wet.

Conform artikel 77 van de organieke wet is van de verwijzingsbeslissing kennis gegeven bij op 12 januari 1990 ter post aangetekende brieven die op 15, 16, 17 en 19 januari 1990 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is in het Belgisch Staatsblad van 11 januari 1990 bekendgemaakt.

Het RSVZ heeft bij een op 14 februari 1990 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

Op verzoek van de Vlaamse Executieve is bij beschikking van de voorzitter van 1 maart 1990, de termijn om een memorie neer te leggen, verlengd tot 16 maart 1990.

Van die beschikking is aan de verzoekende partij kennis gegeven bij aangetekende brief van 1 maart 1990, die haar op 2 maart 1990 ter hand is gesteld.

De Vlaamse Executieve heeft een memorie ingediend bij aangetekende brief van 15 maart 1990.

Overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet op het Hof, zijn afschriften van de memories overgezonden bij aangetekende brieven van 19 maart 1990, die aan de geadresseerden op 20 maart 1990 ter hand zijn gesteld.

Geen enkele memorie van antwoord is neergelegd.

Bij beschikkingen van 5 juni 1990 en 11 december 1990 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 19 december 1990 en 19 juni 1991.

Bij beschikking van 16 januari 1991 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en de terechtzitting vastgesteld op 6 februari 1991.

Van die beschikking is kennis gegeven aan de partijen, en zij en hun advocaten zijn van de datum van de terechtzitting verwittigd bij aangetekende brieven van 18 januari 1991, die hen op 21 en 22 januari 1991 ter hand zijn gesteld.

Ter terechtzitting :

- zijn verschenen
Mr. P. VAN GEHUCHTEN, advocaat bij de balie te Brussel, voor het RSVZ, openbare instelling waarvan de zetel gevestigd is te 1000 Brussel, J. Jacobsplein 6 ;
Mr. P. DEVERS, advocaat bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30, 1040 Brussel ;
- hebben de rechters-verslaggevers L. FRANCOIS en H. BOEL verslag uitgebracht ;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord ;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet die

betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. IN RECHTE

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

- 1.A.1. De prejudiciële vraag is door het Arbeidshof gesteld in de hierboven sub I gestelde bewoordingen.
- 1.A.2. In haar memorie verwijst de Vlaamse Executieve naar de formulering van de prejudiciële vraag en de bewoordingen van artikel 27, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof volgens welke "in voorkomend geval zij (de prejudiciële vraag) preciseert welke artikelen van de Grondwet of van de bijzondere wetten ter zake dienend zijn. Het Arbitragehof kan evenwel de gestelde prejudiciële vraag herformuleren". De Executieve stelt dat het Hof zal moeten beslissen of de gestelde vraag aan die bepalingen voldoet en of de terzake dienende artikelen van de Grondwet zowel artikel 6 als artikel 6bis zijn.
- 1.B. Het Hof ontleent zijn bevoegdheid aan de bijzondere wet van 6 januari 1989. In onderhavige zaak dient het Hof uitspraak te doen op basis van artikel 26, § 1, 3° van die wet, dat bepaalt :
"Het Arbitragehof doet, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak bij wege van arrest op vragen omtrent :
3° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 26bis van de Grondwet bedoelde regel van de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet".

Met de woorden "het beginsel van de gelijkheid van de Belgen" verwijst de prejudiciële vraag naar de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

Ten aanzien van de bepaling die het onderwerp van de prejudiciële vraag vormt

2.B.1. Artikel 142 van de wet van 15 mei 1984 houdende de maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen (B.S. van 22 mei 1984) heeft artikel 19 van het koninklijk besluit nr. 72 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen (opgeheven door de wet van 6 februari 1976) opnieuw opgenomen in de volgende versie :

"Wanneer de zelfstandige aanspraak kan maken op een rustpensioen krachtens dit besluit en op een rustpensioen of een als zodanig geldend voordeel krachtens een of meer andere regelingen en wanneer het totaal der breuken die voor elk van die pensioenen de belangrijkheid ervan uitdrukken de eenheid overschrijdt, wordt de breuk die de beroepsloopbaan weergeeft welke voor de berekening van het rustpensioen als zelfstandige in aanmerking wordt genomen zodanig verminderd als nodig is om genoemd totaal tot de eenheid te herleiden.

De breuk waarvan sprake is in het vorige lid drukt de verhouding uit tussen de duur der tijdvakken, het percentage of iedere andere maatstaf met uitsluiting van het bedrag dat voor de vaststelling van het toegekende pensioen in aanmerking werd genomen en het maximum van die duur, van dat percentage of van een andere maatstaf op basis waarvan een volledig pensioen kan worden toegekend.

Een soortgelijke vermindering wordt toegepast wanneer de langstlevende echtgenoot van een zelfstandige aanspraak kan maken op een overlevingspensioen of een als zodanig geldend voordeel krachtens een of meer andere regelingen en waarvan de totale omvang de in het eerste lid bedoelde normen overschrijdt.

Voor de toepassing van dit artikel wordt onder "andere regeling" verstaan iedere andere Belgische regeling inzake rustpensioenen en overlevingspensioenen en iedere gelijkaardige regeling van een vreemd land of een regeling die toepasselijk is op het personeel van een volkenrechtelijke instelling.

De Koning bepaalt :

- 1° in welke gevallen de vermindering beoogd bij dit artikel niet wordt toegepast ;
- 2° op welke wijze de breuk die de beroepsloopbaan weergeeft, wordt beperkt ;
- 3° welke pensioengedeelten die krachtens andere regelingen worden toegekend, voor de toepassing van dit artikel buiten beschouwing worden gelaten ;
- 4° wat onder volledig pensioen in een andere regeling wordt verstaan."

Die bepaling had rechtsgevolg vanaf 1 januari 1984 (art. 154 van de voormelde wet van 15 mei 1984).

Zij is ten uitvoer gelegd door de artikelen 57 tot 60 van het koninklijk besluit van 22 december 1967 houdende algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, gewijzigd door de koninklijke besluiten van 20 september 1984 en 15 april 1985 zonder dat bij die gelegenheid gebruik is gemaakt van de aan de Koning toegekende bevoegdheid om te bepalen in welke gevallen de vermindering niet zou worden toegepast.

- 2.B.2. Uit de betrokken bepaling blijkt dat de respectieve belangrijkheid van ieder pensioen toegekend na een gemengde loopbaan die een activiteit als zelfstandige omvat, moet worden uitgedrukt in de vorm van breuken en dat, wanneer de som van die breuken de eenheid overschrijdt, de breuk die de

loopbaan als zelfstandige weergeeft, moet worden verminderd om die som tot de eenheid terug te brengen.

Ten aanzien van de argumenten van de partijen

- 3.A.1. In zijn memorie gaat het RSVZ in op het begrip "eenheid van loopbaan". Het stelt dat het begrip zowel in de pensioenregeling van de werknemers (art. 10bis van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967) als in die van de zelfstandigen opgenomen is. Het RSVZ zegt : "Het gaat om een reductiebeginsel krachtens hetwelk, wanneer iemand aanspraak kan maken op een rust- of overlevingspensioen van zelfstandige en op een pensioen van dezelfde aard (respectievelijk een rustpensioen of een overlevingspensioen) conform een of meer andere pensioenregelingen, het totaal van de breuken, die voor elk pensioen (met inbegrip dus van het zelfstandigenpensioen) de belangrijkheid ervan uitdrukken, de eenheid niet mag overschrijden. Wanneer dat wel het geval is, wordt de breuk die de beroepsloopbaan uitdrukt welke voor de berekening van het pensioen (een overlevings- of een rustpensioen, al naar het geval) als zelfstandige in aanmerking komt, met zoveel verminderd als nodig is om het totaal van de breuken, dat de belangrijkheid van alle pensioenen uitdrukt, tot de eenheid te herleiden".

De aangevochten bepaling, die dat beginsel verankert, heeft aan de Koning de bevoegdheid gegeven om de gevallen te bepalen waarin de beoogde breuk niet wordt verminderd, om de wijze te bepalen waarop die breuk wordt beperkt en de breuken te bepalen die niet in aanmerking worden genomen ; uit die uitvoeringsmaatregelen ontstaat volgens

het RSVZ een situatie die voordelig kan zijn voor de begunstigen van een overheidspensioen.

3.A.2.1. Het RSVZ stelt voorts dat het beginsel van de gelijkheid van de Belgen voor de wet betekent dat "zij gerechtigd moeten zijn op dezelfde voordelen, onderworpen moeten zijn aan dezelfde verplichtingen en behandeld in eenzelfde zin zodra zij zich in identieke situaties of in vergelijkbare omstandigheden bevinden" ; en het verwijst naar de rechtspraak van het Arbitragehof in zijn arrest van 13 oktober 1989 en van het Hof van Cassatie in zijn arresten van 20 november 1975 en 10 oktober 1977.

3.A.2.2. Het RSVZ is van oordeel dat artikel 19 van het koninklijk besluit nr. 72 beantwoordt aan de vereisten die uit dat beginsel voortspruiten : de criteria waarop het berust, kunnen worden toegepast op alle werkende personen die, op het vlak van de pensioenen, een gemengde loopbaan kunnen laten gelden ; die criteria vinden hun grondslag in de respectieve belangrijkheid van de breuken die de opening van het recht op pensioen in de verschillende betrokken regelingen doen ingaan en zijn afgeleid uit het verschil in de statuten waaronder de betrokken categorieën van rechthebbenden vallen : samenloop van pensioenen van de privé-sector en samenloop van deze laatste met pensioenen van de openbare sector ; aan de hand van die criteria kunnen duidelijk diegenen onderscheiden worden die men in de betrokken categorie wil opnemen en er bestaat een logisch verband tussen die criteria en het doel van de regeling die de wetgever toepast op de categorie die aan de hand van die criteria wordt omschreven.

3.A.2.3. Het RSVZ besluit met te zeggen dat een eventueel onderscheid - dat het trouwens, in tegenstelling met het Arbeidshof, als gunstig voor de rechthebbenden van een overheidspensioen beschouwt - slechts zou kunnen voortspuiten uit de uitvoeringsmaatregelen van het voormelde artikel 19 ; de geldigheid van die maatregelen toetsen valt echter niet onder de bevoegdheid van het Hof.

4.A.1. In haar memorie herinnert de Vlaamse Executieve aan de bewoordingen van artikel 19 van het koninklijk besluit nr. 72 en somt de uitvoeringsmaatregelen op die erop betrekking hebben ; de Executieve stelt dat de Koning tot op heden geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om krachtens andere regelingen dan de regeling voor de zelfstandige arbeiders toegekende pensioengedeelten buiten beschouwing te laten.

De Executieve leidt daaruit af dat het beginsel van de eenheid van loopbaan, in geval van overschrijding van de eenheid, steeds ten goede komt aan de sector van de zelfstandigen en de overheidssector benadeelt (maar niet noodzakelijk de gewezen personeelsleden van de overheidssector zoals het arrest van het Arbeidshof meent te kunnen bevestigen) ; die regeling komt steeds ten goede aan het RSVZ, ten nadele van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid of van de organismen die bevoegd zijn voor de pensioenen van de privé-sector of de overheidssector, maar zij vormt voor de individuele personen als dusdanig geen enkel rechtstreeks voordeel of nadeel.

Het zal er dus op aankomen uit te maken of de rechtspersonen van publiek recht dragers zijn van de subjectieve rechten die door de artikelen 6 en

6bis van de Grondwet zijn gewaarborgd en of zij zich, in hun onderlinge rechtsverhoudingen, op die bepalingen kunnen beroepen ; de Vlaamse Executieve denkt van niet.

- 4.A.2. Na er te hebben op gewezen dat het bezwaar tegen artikel 19 erin bestaat, in geval van samenloop van verschillende pensioenstelsels, het beginsel van de eenheid van loopbaan ten goede te laten komen van het RSVZ in plaats van, bijvoorbeeld, het evenredigheidsbeginsel te hanteren, verwijst de Vlaamse Executieve, subsidiair, naar de strekking van de rechtspraak van het Hof van Cassatie en van de Raad van State in verband met het gelijkheidsbeginsel.

De Executieve stelt dat het Belgisch sociaal zekerheidsstelsel georganiseerd is op basis van de verschillende beroepscategorieën : het geheel van de bevolking is niet aan een enkele regeling, bijvoorbeeld in verband met de pensioenen, onderworpen maar aan verschillende regelingen die op basis van de beroepscategorieën onderling verschillen zowel wat de rechten en verplichtingen van de rechthebbenden betreft als wat de financiering door de Staat betreft : de ingebouwde solidariteit blijft beperkt tot een beroepssolidariteit, met bovenop, ter correctie, een nationale solidariteit die in casu tot uiting komt in artikel 19 van het koninklijk besluit nr. 72 dat de eenheid van loopbaan zodanig organiseert dat het toegekende pensioen slechts herleid wordt in de sector waar de rechten van de burger het meest beperkt zijn (met name het zelfstandigenpensioen) ; aldus is voldaan aan het pertinentie criterium.

4.A.3. Volgens de Vlaamse Executieve is de ongelijkheid tussen de verschillende pensioenstelsels (zowel ten aanzien van hen die ze besturen als ten aanzien van de rechthebbenden) bovendien slechts een schijnbare ongelijkheid aangezien de reglementering betreffende de eenheid van loopbaan in verband moet worden gebracht met de structuur en de middelen ter financiering van de verschillende regelingen : die ongelijkheid wordt immers teniet gedaan door de wijze waarop de Staat, rechtstreeks of onrechtstreeks, die verschillende stelsels financiert : zo wordt de financiering van de pensioenen van de vastbenoemde ambtenaren volledig en rechtstreeks door de Staat verzekerd ; de pensioenen van de werknemers worden gefinancierd door een Staatssubsidie, berekend volgens vooraf bepaalde criteria ; de pensioenen van de zelfstandigen worden gefinancierd door een jaarlijkse Staatssubsidie (residuaire financiering).

Derhalve dient, volgens de Vlaamse Executieve, de schijnbaar ongelijke regeling tussen de verschillende stelsels te worden beoordeeld in het licht van de onderscheiden financieringswijzen : in dat kader is de ongelijkheid onbeduidend en de correctie ervan ten voordele van een evenredigheidsbeginsel zou enkel tot gevolg hebben dat er een evolutie komt in de financieringswijze bij wege van subsidiëring en dat de rechten van de individuele burger worden verminderd (aangezien de begrenzing thans enkel telt voor het minst gunstige stelsel, dat van de zelfstandigen).

5.B.1. De betrokken bepaling strekt ertoe, bij de berekening van het pensioen van een zelfstandige met een gemengde loopbaan, het respectieve aandeel te

bepalen van elk van de activiteiten waaruit die loopbaan bestaat en zo de financiële last van dat pensioen over de betrokken pensioenregelingen om te slaan. Zij strekt er tevens toe te voorkomen dat een pensioen wordt toegekend voor de berekening waarvan de som van elk der voormelde aandelen, uitgedrukt in breuken, de eenheid zou overschrijden.

- 5.B.2. Door te bepalen dat het aandeel van de loopbaan als zelfstandige beperkt wordt wanneer de door de wet bepaalde grens wordt overschreden, voert de onderwerpelijke bepaling geen onderscheid in tussen de pensioengerechtigden.

Het feit dat de betrokken bepaling een invloed zou hebben op de verdeling van de financiële last van de pensioenen over de onderscheiden stelsels, heeft op zich geen weerslag op de onderscheiden rechten van de pensioengerechtigden. De verschillende pensioenstelsels zijn geen personen die de verleende bescherming door de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet genieten.

- 5.B.3. Artikel 142 van de wet van 15 mei 1984 houdende de maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, dat artikel 19 van het koninklijk besluit nr. 72 herinvoert, schendt het in de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel niet.

OM DIE REDENEN,

HET HOF,

zegt voor recht :

artikel 142 van de wet van 15 mei 1984 houdende de maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, schendt de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof ter openbare terechtzitting van 18 april 1991.

De griffier,

De voorzitter,

H. VAN DER ZWALMEN

I. PETRY