

Rolnummers 394 tot en met 403
Arrest nr. 59/93 van 15 juli 1993

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel, 10de kamer, bij vonnissen van 19 maart 1992 in de zaken L. Hancisse en anderen tegen de n.v. Nationale Bank van België en de n.v. Royale Belge.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters F. Debaedts en M. Melchior, en de rechters L. De Grève, K. Blanckaert, L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige en J. Delruelle, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter F. Debaedts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij tien opeenvolgende vonnissen van 19 maart 1992 heeft de tiende kamer van de Arbeidsrechtbank te Brussel telkens volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Worden de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet geschonden door sectie I van het tweede hoofdstuk van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, meer bepaald door de artikelen 38 en 39, naar luid waarvan enerzijds de rustpensioenen toegekend aan de personeelsleden alsmede aan de leden van de beheers-, bestuurs- en directieorganen van de openbare kredietinstellingen (artikel 38, eerste lid, 2^o, g), meer bepaald van de Nationale Bank, de 3/4 niet mogen overschrijden van de wedde die als grondslag voor de uitkering dient en die bovendien niet meer mogen bedragen dan 1.891.245 frank (op 1 november 1991) per jaar; ».

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

De eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege zijn allen in ruste gestelde personeelsleden van de n.v. Nationale Bank van België (hierna : N.B.B.).

Van de pensioenen die zij ontvangen - mede op grond van een groepsverzekering bij de n.v. Royale Belge - wordt een gedeelte ingehouden overeenkomstig de artikelen 39 e.v. van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.

De zogenaamde « aftopping » van hun rustpensioen tot drie vierden van de wedde die als grondslag voor de uitkering dient, met in voorkomend geval de supplementaire beperking van de totale pensioenuitkering tot het maximumbedrag van 1.891.245 frank per jaar (op 1 november 1991), heeft voor de betrokkenen substantiële verminderingen van het kapitaal en/of de renten tot gevolg.

De bestreden maatregel geldt krachtens artikel 38 van de voormelde wet van 5 augustus 1978 voor de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Schatkist alsmede voor rust- en overlevingspensioenen en andere als pensioen geldende voordelen toegekend aan personeelsleden en leden van de beheers-, bestuurs- en directieorganen van door de Staat, de provinciën en de gemeenten opgerichte instellingen, en van de openbare kredietinstellingen.

De eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege achten zich als gewezen personeelsleden van een privaatrechtelijke vennootschap gediscrimineerd ten aanzien van andere werknemers van de privé-sector.

Volgens hen mogen de bestreden bepalingen niet worden toegepast op straffe van miskennis van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Bij tien afzonderlijke dagvaardingen voor de Arbeidsrechtbank vragen de betrokkenen dat de n.v. Nationale Bank en/of de n.v. Royale Belge (als hoofdverzekeraar van de groepsverzekering) veroordeeld zouden worden tot terugbetaling van de ten onrechte ingehouden pensioenbedragen, dit nadat het Hof bij wege van prejudiciële beslissing de schending van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet zou hebben vastgesteld.

Op gelijkkluidend advies van het Arbeidsauditoraat werd de hoger geciteerde prejudiciële vraag - in grote mate gesteund op het door de eisende partijen geformuleerde tekstvoorstel - gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikkingen van 31 maart 1992 heeft de voorzitter in functie in de verscheidene zaken 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 geoordeeld dat er geen aanleiding was tot toepassing van de artikelen 71 en 72 van de organieke wet.

Bij beschikking van 1 april 1992 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de verwijzingsbeslissingen en van de beschikking tot samenvoeging is kennisgegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij ter post aangetekende brieven van 27 april 1992.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 mei 1992.

De n.v. Nationale Bank van België, met zetel te 1000 Brussel, Berlaimontlaan 5, heeft een memorie ingediend bij ter post aangetekende brief van 25 mei 1992.

De n.v. Royale Belge, met zetel te 1170 Brussel, Vorstlaan 25, heeft een memorie ingediend bij ter post aangetekende brief van 1 juni 1992.

De eisers in het bodemgeschil, Paul Genie, ereschatbewaarder van de Nationale Bank van België, wonende te 3000 Leuven, Monseigneur Vanwaeyenberggelaan 32, bus 6, René Dekuyper, ere-agent van de Nationale Bank van België, wonende te 8670 Oostduinkerke, Farazijnstraat 21, Ludovicus De Vries, ere-adviseur met rang van inspecteur-generaal van de Nationale Bank van België, wonende te 8300 Knokke-Heist, Cottagepad 13, Alphonse D'hauwe, ere-beheerder van de bijbank te Luik van de Nationale Bank van België, wonende te 7000 Bergen, Place de la Flandre 10/34, Jean Gras, ere-onderdirecteur van de Nationale Bank van België, wonende te 1150 Brussel, Kastanjebomenlaan 29, Léon Hancisse, ere-eerste adviseur van de Nationale Bank van België, wonende te 5030 Gembloux, Rue du Paradis 21, Valéry Janssens, eresecretaris van de Nationale Bank van België, wonende te 1700 Dilbeek, Sint-Martinusstraat 43, Jacques Nagant, ere-onderdirecteur van de Nationale Bank van België, wonende te 1180 Brussel, Visserijstraat 85, Joseph Vanden Bosch, ere-agent van de Nationale Bank van België, wonende te 1860 Meise, Vilvoordsesteenweg 155, Gilbert Van den Steen, ere-onderdirecteur van de Nationale Bank van België, wonende te Torredembarra (Spanje), Avenida de Montserrat 13, die woonplaats kiest ten kantore van zijn raadsman te 1040 Brussel, Emile Maxlaan 149, hebben een memorie ingediend bij ter post aangetekende brief van 9 juni 1992.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend bij ter post aangetekende brief van 12 juni 1992.

Van die memories is kennisgegeven conform artikel 89 van de organieke wet bij ter post aangetekende brief van 17 september 1992.

De n.v. Nationale Bank van België heeft een memorie van antwoord ingediend bij ter post aangetekende brief van 2 oktober 1992.

De eisers in het bodemgeschil, Paul Genie en anderen, hebben een memorie van antwoord ingediend bij ter post aangetekende brief van 9 oktober 1992.

Bij beschikkingen van 22 september 1992 en 2 maart 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 31 maart 1993 en 30 september 1993.

Bij beschikking van 23 februari 1993 heeft voorzitter F. Debaedts de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 23 februari 1993 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 maart 1993.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen evenals aan hun advocaten bij ter post aangetekende brieven van 25 februari 1993.

Op de terechtzitting van 16 maart 1993 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de eisers in het bodemgeschil, Paul Genie en anderen;

. Mr. L. De Gryse, advocaat bij het Hof van Cassatie, en Mr. K. De Maeyer, advocaat bij de balie te Brussel, voor de n.v. Nationale Bank van België;

. Mr. P. Depuydt, advocaat bij de balie te Brussel, voor de n.v. Royale Belge;

. Mr. L. Van Helshoecht, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

- hebben de rechters-verslaggevers K. Blanckaert en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn Mr. Van Orshoven, Mr. De Gryse, Mr. Depuydt en Mr. Van Helshoecht, gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

A.1. De n.v. Nationale Bank van België en de n.v. Royale Belge verklaren zich in hun memories te gedragen naar de wijsheid van het Hof, onder voorbehoud van nadere stellingname.

A.2.1. De eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege zetten in hun memorie eerst de feiten en de rechtspleging in het geschil ten gronde uiteen.

Zij wijzen er onder meer op dat de Arbeidsrechtbank zich eerst onbevoegd had verklaard omdat het ging om overheidspensioenen en niet om pensioenen van de privé-sector, en dat de Arrondissementsrechtbank oordeelde dat de Arbeidsrechtbank bevoegd is inzake pensioenen van alle bij arbeidsovereenkomst tewerkgestelde personen, ongeacht of daarop een regeling wordt toegepast die voor het overige enkel voor overheidspensioenen geldt.

De eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege doen ook opmerken dat bij de uiteindelijke formulering van de prejudiciële vraag een deel van hun tekstvoorstel is weggefallen dat betrekking had op de overlevingspensioenen. Zij stippen aan dat het Hof de vraag eventueel zou kunnen herformuleren.

A.2.2. Ten gronde voeren de auteurs van de memorie de schending aan van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Naar hun mening behelzen de gewraakte bepalingen voor het personeel van de N.B.B. een ten aanzien van de overige werknemers uit de privé-sector afwijkende regeling die noch een legitiem doel heeft, noch gesteund is op objectieve verschillen. Ook zouden de gehanteerde criteria van onderscheid niet pertinent zijn voor de ongelijke behandeling, die bovendien wordt geacht niet proportioneel te zijn.

A.2.3.1. Volgens de eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege hebben de bestreden bepalingen geen legitiem doel nu de verbetering van de openbare financiën, die op het eerste gezicht zou zijn beoogd,

alleszins niet aangevoerd kan worden voor de aftopping van het aanvullend pensioen, die niet de Schatkist maar enkel het pensioenfonds ten goede komt.

A.2.3.2. Voor de auteurs van de memorie zijn er evenmin objectieve criteria van onderscheid. Zij wijzen erop dat benevens de N.B.B. ook andere instellingen uit de privé-sector niet of niet-integraal aan de handelsvennootschappenwet zijn onderworpen, staatsparticipatie genieten, overheidscontrole of medezeggenschap in het bestuur ondergaan en/of onderworpen zijn aan de bestuurstaalwetten en bijdragen tot de monetaire overheidspolitiek. Zij doen ook opmerken dat de N.B.B. als werkgever in de verhouding tot haar personeel vaak zelf de overeenstemming met de situatie van de andere werkgevers in de privé-sector beklemt.

A.2.3.3. De eisende partijen voor de Arbeidsrechtbank zijn tevens van mening dat de eventuele verschillen tussen de N.B.B. als werkgever en andere werkgevers in de privé-sector, zo zij al objectief zouden bestaan, alleszins niet pertinent kunnen zijn ten aanzien van het doel van de wet. De maatregel is immers niet enkel toepasselijk op gepensioneerde werknemers van de N.B.B., maar op die van alle openbare kredietinstellingen, die per hypothese andere kenmerken vertonen. Zelfs als de situatie van de N.B.B. dezelfde zou zijn als van alle andere O.K.I.'s, dan nog ziet men niet in hoe criteria zoals een oogmerk van openbaar nut of staatsparticipatie een weerslag kunnen hebben op het pensioenstelsel van de werknemers.

A.2.3.4. Steeds met betrekking tot het middel dat de ongelijke behandeling aanklaagt, betogen de auteurs van de memorie dat de gewraakte aftoppingsmaatregel met een limiet van thans 1.891.245 frank per jaar onevenredig is aangezien geen rekening wordt gehouden met de verschillen in functie, verantwoordelijkheid en bezoldiging van de betrokken personeelsleden en aangezien de proportionaliteit van de contractuele pensioenregeling ongedaan wordt gemaakt.

A.2.4. De eisende partijen voor het verwijzende rechtcollege voeren voorts aan dat de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet geschonden zijn, niet alleen doordat er een ongelijke behandeling is van gelijke toestanden, maar tevens doordat er een gelijke behandeling is van ongelijke toestanden. Zij achten zich ook gediscrimineerd in die zin dat zij inzake pensioenen worden behandeld zoals de ambtenaren hoewel zij als werknemers uit de privé-sector in een volledig verschillende situatie verkeren.

A.2.5. Ten slotte betogen de auteurs van de memorie dat de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet in samenhang met het beginsel van de rechtszekerheid geschonden zijn, doordat hen kort vóór of zelfs na hun inruststelling het genot is ontnomen van een aanvullend pensioen waarop zij reeds bij hun indiensttreding bij de N.B.B. hadden gerekend.

A.3.1. De Ministerraad stelt in zijn memorie dat de betwiste bepalingen geen schending inhouden van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

Volgens de Ministerraad moet eerst worden onderzocht of de categorieën van personen ten aanzien waarvan een ongelijkheid wordt aangevoerd wel vergelijkbaar zijn. Dat zou ten deze niet het geval zijn omdat de personeelsleden van de N.B.B. niet zonder meer gelijkgesteld kunnen worden met werknemers uit de privé-sector.

In de memorie wordt een reeks elementen aangehaald om de publiekrechtelijke aard van de N.B.B. te beklemtonen, zoals de niet-toepasselijkheid van de handelsvennootschappenwet, de functie van de N.B.B. als centrale bank, de omvangrijke staatsparticipatie, de overheidsvertegenwoordiging, de verordenende bevoegdheid, de toepassing van aspecten van de bestuurstaalwetten en de stabiliteit van betrekking als gevolg van de staatswaarborg.

De Ministerraad wijst ook op artikel 240 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, waarvan de *ratio legis* zou zijn dat alle gelden die vrijkomen ingevolge cumulatie- en plafondbeperkingen, inclusief die van het bestreden artikel 39, ten voordele moeten komen van de Schatkist.

Tevens wordt, met verwijzing naar arrest nr. 7/91 van het Hof, opgemerkt dat een schending van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet een onderscheid tussen pensioengerechtigden onderstelt, terwijl pensioenstelsels als zodanig geen personen zijn die de bij de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet verleende bescherming genieten.

A.3.2. De Ministerraad betoogt verder in zijn memorie dat er, zelfs zo de situatie van het personeel van de N.B.B. en de werknemers uit de privé-sector vergelijkbaar zou zijn, dan nog geen sprake is van discriminatie.

Voor de Ministerraad rechtvaardigen hogere doelstellingen van de wet een onderscheiden behandeling. Om

die stelling te staven, wordt in de memorie de uiteenzetting geciteerd van de toenmalige minister van pensioenen in het kader van de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen (*Gedr. St.*, Kamer, 1977-1978, 450/23, pp. 188 e.v.).

A.4. De n.v. Nationale Bank van België verklaart in haar memorie van antwoord na kennisname van de memories van de andere partijen te volharden in het dispositief van haar eerste memorie. Wel wordt uitdrukkelijk voorbehoud gemaakt wat de hoegrootheid betreft van de bedragen die met toepassing van de bestreden bepalingen zouden zijn afgehouden.

A.5.1. In hun memorie van antwoord weerleggen de eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege de stelling van de Ministerraad.

A.5.2. Zij herhalen eerst dat de aangevoerde verschillen tussen de N.B.B. en andere werkgevers uit de privé-sector ook aangevoerd kunnen worden ten aanzien van talrijke andere omdemeringen waarvan het personeel niet geraakt wordt door de bestreden maatregel. Zij beklemtonen dat het sociaal statuut van het personeel van de N.B.B. identiek is met dat van de overige werknemers in de privé-sector.

Dat de N.B.B. over verordenende bevoegdheid beschikt zoals door de Ministerraad is aangevoerd, wordt door de eisende partijen voor de Arbeidsrechtbank betwist en hoe dan ook afgewezen als niet relevant voor de bestreden aftoppingsmaatregel.

Wat de aangevoerde « stabiliteit van betrekking » betreft, wordt gepreciseerd dat er weliswaar bij collectieve arbeidsovereenkomst bepaalde afspraken zijn gemaakt, maar dat ten onrechte wordt gezinspeeld op de « vastheid van betrekking » van ambtenaren.

A.5.3. Vervolgens reageren de auteurs van de memorie van antwoord uitvoerig op de verwijzing door de Ministerraad naar artikel 240 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, zoals het werd vervangen door artikel 11 van de wet van 22 mei 1987 houdende de begroting van Pensioenen voor het begrotingsjaar 1986.

De eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege betogen dat de door voormelde bepaling in 1987 opgelegde « enige en forfaitaire bijdrage » bezwaarlijk een legitimatie kan bieden voor de betwiste norm die van 1978 dateert, en dat die bijdrage geenszins overeenstemt met de bedragen die ten gevolge van de bestreden bepalingen afgehouden werden zonder naar de Schatkist te vloeien. Overigens zou artikel 11 van de wet van 22 mei 1987, dat voormeld artikel 240 vervangt, zelf in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. In dat verband wordt onder meer gewezen op de arresten van de Raad van State nrs. 26.071 tot en met 26.078, van 15 januari 1986, waarbij de verdeelsleutel van de bijdragen - die voorheen was vastgesteld bij koninklijk besluit en thans bij artikel 240 bepaald is - werd vernietigd wegens strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en met het vroegere artikel 240 van de wet van 8 augustus 1980.

A.5.4. In repliek op de opmerking van de Ministerraad dat pensioenstelsels geen personen zijn die de bescherming genieten van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet, verklaren de eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege dat het ten deze over hen persoonlijk gaat en niet over de verdeling van de financiële last van de pensioenen over de onderscheiden pensioenstelsels.

A.5.5. Verder in de memorie van antwoord betogen de auteurs ervan dat de bestreden maatregel geenszins beantwoordt aan de hogere doelstellingen waarvan de Ministerraad gewag heeft gemaakt. In zoverre niet het behartigen van de belangen van de Schatkist of van het financiële evenwicht van de sociale zekerheid beoogd zou zijn, maar wel het ongedaan maken van « overmatig bevoorrechte toestanden », zou het doel enkel via maatregelen met betrekking tot het wettelijk pensioen kunnen worden bereikt en niet via de aftopping van contractuele, aanvullende pensioenen.

A.5.6. Ten slotte herhalen de eisende partijen voor de Arbeidsrechtbank dat het gelijkheidsbeginsel ook in samenhang met het rechtszekerheidsbeginsel geschonden is.

B.1. De prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid met de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet van de bepalingen van titel V, hoofdstuk II, sectie I, van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, in zoverre, enerzijds, de rustpensioenen van personeelsleden en leden van beheers-, bestuurs- en directieorganen van de openbare kredietinstellingen, meer bepaald de Nationale Bank van België (artikel 38, 2°, littera g), de 3/4 niet mogen overschrijden van de wedde die als grondslag voor de uitkering dient (artikel 39, eerste lid) en, anderzijds, de pensioenen van voormelde personen niet meer mogen bedragen dan het aan de index gekoppelde bedrag van (per 1 november 1991) 1.891.245 frank per jaar (artikel 39, tweede lid).

De eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege voeren aan dat zij als gewezen contractueel tewerkgestelde personeelsleden van een privaatrechtelijke werkgever gediscrimineerd worden ten opzichte van de overige werknemers uit de privé-sector, dat zij ten onrechte op dezelfde manier worden behandeld als de ambtenaren en dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan hun rechtszekerheid.

B.2. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling volgens bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Diezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in een volledig verschillende situatie bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de ter beoordeling staande norm en van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

B.3. De artikelen 38 en volgende van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen maken deel uit van een reeks structuurhervormingen en maatregelen tot sanering van de begroting en tot heroriëntering van de openbare uitgaven, vanuit een bekommernis van « sociale rechtvaardigheid, billijkheid en harmonisatie (...) » (*Gedr. St.*, Kamer, 1977-1978, nr.

450/1, p. 1; nr. 450/23, pp. 189-191 en 195-197; Senaat, 1977-78, nr. 436/2, pp. 91-93).

Blijkens de parlementaire voorbereiding wilde de regering enkele fundamentele wijzigingen invoeren inzake rust- en overlevingspensioenen, ten einde besparingen te doen en tevens bij te dragen tot de harmonisatie van de verschillende stelsels. Luidens de memorie van toelichting werden, inzonderheid wat de openbare sector betreft, beoogd « het invoeren van een maximum voor de rust- en overlevingspensioenen betaald aan éénzelfde persoon, de geleidelijke veralgemening van een proportioneel weddeplafond voor de berekening van het pensioen en de beperking van de cumulaties tussen pensioenen en beroepsactiviteiten » (*Gedr. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 450/1, p. 10).

De regering heeft verklaard dat, opdat de voorgestelde maatregelen zowel doeltreffend als rechtvaardig zouden zijn, zij het noodzakelijk achtte die toepassing te doen vinden op alle pensioenen van de overheidssector, in de ruimste zin van dat woord. Om die reden werden niet alleen de krachtens de eigenlijke pensioenregelingen voor de overheidssector toegekende rust- en overlevingspensioenen beoogd, maar alle pensioenen die worden toegekend aan personeelsleden in dienst van een openbare instelling, in de ruimste betekenis, inclusief de openbare kredietinstellingen, ongeacht de juridische vorm waarin zij hun activiteiten uitoefenen (*Gedr. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 450/1, p. 53).

B.4. Het is weliswaar zo dat het personeel van de Nationale Bank van België zich in menig opzicht in dezelfde rechtssituatie bevindt als de werknemers uit de privé-sector :

- zij zijn contractueel tewerkgesteld;
- zij zijn principieel onderworpen aan het pensioenstelsel van de werknemers;
- zij genieten geen wedde of pensioen rechtstreeks ten laste van de Schatkist;
- de wetten van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten en van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités zijn op hen van toepassing.

B.5. Er dient evenwel ook rekening te worden gehouden met het bijzondere statuut van de instelling waar zij werkzaam zijn :

- De Nationale Bank van België is bij wet van 5 mei 1850 opgericht. De wet omschrijft het werktein van de instelling. Zij geeft onder meer de bankbiljetten uit en fungeert als Rijkskassier. Tal van wetten vertrouwen aan de Nationale Bank functies toe in het kader van de nationale economisch-financiële politiek, vooral inzake het monetair beleid.

- Hoewel zij de vorm van een naamloze vennootschap heeft, is zij aan de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen enkel onderworpen bij ontstentenis van bijzondere wettelijke bepalingen. Het maatschappelijk kapitaal, waarvan de helft op naam van de Staat, en de bestemming van de winst zijn wettelijk vastgesteld.

- De statuten van de Nationale Bank worden bij koninklijk besluit goedgekeurd en kunnen niet worden gewijzigd dan met instemming van de Koning. De gouverneur en de directeurs worden door de Koning benoemd. De wet stelt verschillende onverenigbaarheden vast tussen het ambt van gouverneur, vice-gouverneur, directeur, regent of censor bij de Nationale Bank van België en andere openbare en/of particuliere mandaten en functies. Een commissaris ziet namens de regering toe op al de verrichtingen van de Bank. Beslissingen in strijd met de wet, de statuten of de belangen van het Rijk kunnen door de regeringscommissaris worden geschorst. De Minister van Financiën kan zich verzetten tegen de uitvoering van beslissingen van voormelde aard. Ingevolge artikel 129 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen, kunnen de Minister van Financiën en de Regeringscommissaris zich evenwel niet verzetten tegen de uitvoering van de in overeenstemming met de wet en de statuten genomen besluiten en verrichte transacties van de Bank over bepaalde aangelegenheden, waaronder het monetair beleid.

- De Nationale Bank moet de wettelijke bepalingen over het taalgebruik in bestuurszaken naleven.

De wetgever heeft op grond van die objectieve kenmerken kunnen oordelen dat het verantwoord was om ook voor het personeel van de Nationale Bank van België een maatregel te treffen die hij van toepassing wenste te maken op alle personeelsleden in dienst van een openbare instelling.

B.6. Het komt de wetgever toe te beoordelen in hoeverre het opportuun is maatregelen te nemen met het oog op besparingen inzake rust- en overlevingspensioenen en tot harmonisatie van de verschillende stelsels.

Indien daarbij evenwel bepaalde categorieën van personen zijn beoogd en andere vergelijkbare categorieën niet, of wanneer voor volledig verschillende categorieën van personen een zelfde regeling wordt ingevoerd, dient het Hof desgevraagd te onderzoeken of de betwiste maatregelen, rekening houdend met het doel en de gevolgen ervan alsook met de aard van de ter zake geldende beginselen, verantwoord zijn en of de aangewende middelen redelijkerwijze evenredig zijn met het beoogde doel.

B.6.1. Artikel 39 van de wet van 5 augustus 1978 voert een relatieve en een absolute begrenzing in ten aanzien van de pensioenuitkeringen van de in artikel 38 van die wet opgesomde personen.

B.6.2. Overeenkomstig artikel 39, eerste lid, geldt voor de rustpensioenen een relatief maximum van $\frac{3}{4}$ van de wedde die tot grondslag voor de uitkering ervan heeft gediend. De bedoelde maatregel veralgemeent de beperking die reeds gold voor de rustpensioenen ten laste van de Schatkist.

B.6.3. Met het oorspronkelijke tweede lid van artikel 39 werd een bijkomende beperking ingevoerd, zodat de pensioenuitkeringen in geen geval meer mogen bedragen dan $\frac{3}{4}$ van de maximumwedde van een secretaris-generaal van een ministerie. Artikel 2 van de herstellwet van 10 februari 1981 inzake overheidspensioenen heeft de referentie naar de wedde van een secretaris-generaal vervangen door een aan de index gekoppeld nominaal bedrag dat op grond van het bij wet van 21 mei 1991 ingevoerde artikel 42^{ter} van de wet van 5 augustus 1978 door de Koning kan worden verhoogd. Bij koninklijk besluit van 17 oktober 1991 is het maximumbedrag vanaf 1 november 1991 op 1.891.245 frank per jaar gebracht.

Artikel 39, derde lid, bepaalt :

« Voor de toepassing van de hierbovenvermelde maximumbedragen, worden de pensioenen, pensioenaanvullingen, renten, toeslagen, en andere als pensioen geldende voordelen met betrekking tot dezelfde loopbaan en tot dezelfde periode van beroepsactiviteit samengeteld. De eventuele vermindering wordt bij voorrang toegepast op het pensioengedeelte dat rechtstreeks ten laste valt van de openbare macht, van de werkgever of van het door hem opgerichte pensioenfonds en vervolgens, op het pensioengedeelte ten laste van de pensioenregeling voor werknemers of voor zelfstandigen. »

Ook de onderlinge cumulatie van verscheidene in artikel 38 vermelde pensioenen, en de cumulatie van die pensioenen met een rust- of overlevingspensioen als werknemer, als zelfstandige of als begunstigde van de overzeese sociale zekerheid mogen op grond van artikel 40 gezamenlijk het voormelde bedrag 1.891.245 frank per jaar niet overschrijden.

B.6.4. Artikel 41, eerste lid, bepaalt dat personen waarvan het pensioeninkomen gedeeltelijk bestaat uit voordelen voortkomend uit een groepsverzekering of pensioenfonds een vrijstelling genieten die rekening houdt met hun persoonlijke bijdrage in de financiering van die voordelen.

Het huidige tweede lid van artikel 41, samen met het eerste lid ingelast door artikel 232 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, machtigt de Koning de grenzen van de vrijstelling te bepalen. Bij koninklijk besluit van 22 september 1980 is de vrijstelling

« vastgesteld op 20 % van de aanvullende voordelen van buitenwettelijke aard ».

B.6.5. Het herhaaldelijk gewijzigde artikel 50 van de wet van 5 augustus 1978 regelt de inwerkingtreding van de bepalingen van de kwestieuze sectie van die wet.

Aanvankelijk was een progressieve begrenzing vastgesteld in vijf jaarlijkse schijven vanaf 1 januari 1979 tot 1 januari 1983 overeenkomstig door de Koning vast te stellen modaliteiten. Wat het absolute maximum betreft was de trapsgewijze vermindering van toepassing zowel voor de op 31 december 1978 lopende pensioenen en cumulaties als voor later ingaande uitkeringen. De relatieve begrenzing was niet toepasselijk op pensioenen die vóór 1 januari 1979 waren ingegaan.

Naderhand is geopteerd voor een geleidelijke vermindering door middel van loskoppeling van de index-evolutie, met uiteindelijke integrale toepassing van de beperkingen op 1 januari 1983. De relatieve begrenzing is luidens het laatste lid van het huidige artikel 39 niet toepasselijk op pensioenen die ingingen vóór 1 oktober 1980.

B.7. Zoals reeds onder B.3 in herinnering is gebracht, beogen de artikelen 38 en volgende van de wet van 5 augustus 1978 zowel de beperking van de overheidsuitgaven als de geleidelijke harmonisatie van de verschillende pensioenstelsels.

B.7.1. De eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege betwisten de pertinentie van de maatregelen vrijwel uitsluitend ten aanzien van de doelstelling die erin bestaat de overheidsuitgaven te beperken.

Het kan niet worden ontkend dat de betwiste maatregelen, wat het personeel van de Nationale Bank van België betreft, slechts op marginale en indirecte wijze kunnen bijdragen tot de beperking van de overheidsuitgaven.

Daartegenover staat dat de wetgever, ten aanzien van de instellingen van openbaar nut waarvan het personeel niet bijdraagt in het Fonds van Overlevingspensioenen en die hun personeelsleden of de rechthebbenden van die personeelsleden een pensioeninkomen waarborgen dat voordelen omvat van contractuele of statutaire aard of bovenwettelijke voordelen van andere aard waarvan de last, althans gedeeltelijk, door de werkgever wordt gedragen, de verplichting heeft opgelegd om een enige en forfaitaire bijdrage te storten ten gunste van het « Fonds bestemd voor gedeeltelijke

financiering van de pensioenen » (artikel 240 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, gewijzigd bij artikel 11 van de wet van 22 mei 1987).

B.7.2. De bestreden bepalingen zijn evenwel niet enkel ingegeven vanuit besparingsoogmerken, maar ook vanuit andere bekommernissen.

Aangezien de openbare financiën er belang bij hebben, al ware het indirect, dat de Nationale Bank van België of iedere andere openbare instelling haar uitgaven beperkt, is de Staat gemachtigd een maximum op te leggen aan het pensioenbedrag waarvan de instelling geheel of gedeeltelijk de last draagt, als hij uitgaat van het principe dat hij geen grote ongelijkheid in de rustpensioenen, al ware het in beperkte mate, mag handhaven en op de burgers laten wegen.

Het staat niet aan het Hof te oordelen over de opportuniteit van wettelijke maatregelen. Ten deze vermag de wetgever zijn ingrijpen te beperken tot de pensioenstelsels van alle personeelsleden in overheidsdienst of in dienst van een openbare instelling - en dus ook van het contractueel aangeworven personeel van de Nationale Bank van België. Zijn doelstelling is niet onwettig en de bestreden maatregelen staan er rechtstreeks mee in verband.

B.8.1. Er dient evenwel nog te worden onderzocht of bij het nastreven van de doelstelling van de wetgever geen onevenredig zware lasten zijn opgelegd.

B.8.2. De eisende partijen voor het verwijzende rechtscollege doen opmerken dat hun pensioenuitkeringen voortkomen uit een groepsverzekering bij een consortium van verzekeringsmaatschappijen dat in 1987 de verbintenissen heeft overgenomen die voordien werden gedekt door het pensioenfonds van de Nationale Bank van België. Zij betogen dat de wetgever zonder rechtvaardiging afbreuk doet aan hun rechtszekerheid «doordat hun het genot werd ontnomen van een aanvullend pensioen, aan de vooravond van of zelfs na hun oppensioenstelling, en vele jaren nadat de verbintenissen tot dit aanvullend pensioen waren aangegaan ».

B.8.3. De wetgever kan niet, zonder de vereisten van de rechtszekerheid te miskennen, bij ontstentenis van objectieve en redelijke verantwoording, afbreuk doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.8.4. De wetgever heeft een progressieve inwerkingtreding van de maatregelen voorgeschreven (zie hoger, B.6.5), maar de absolute maximumgrens is toepasselijk gemaakt zowel op de pensioenen en cumulaties die naderhand zijn ingegaan, als op die welke reeds liepen op 31 december 1978 in het oorspronkelijke stelsel of op 30 september 1980 in het bij herstelwet van 2 juli 1981 ingevoerde overgangsstelsel.

Dat die maatregel vanaf het begin zowel de reeds ingegane als de toekomstige pensioenen beoogde, is door de auteurs ervan verantwoord door algemene billijkheidsoverwegingen : «zoniet zouden ongerechtvaardigde voorrechten blijven bestaan ten overstaan van het hoger bedrag dat werd voorgesteld » (*Gedr. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 450/23, p. 190).

B.8.5. De wetgever kon terecht van oordeel zijn dat er ten deze aanleiding was om het absolute maximum ook voor reeds ingegane pensioenen in te voeren, rekening houdend met het specifieke oogmerk van de maatregel en de aard van de situatie waarop die moet worden toegepast. Een afwijking voor de bovenwettelijke pensioenuitkeringen aan het personeel bedoeld in artikel 38 van de wet, zou de verwezenlijking van de doelstelling met decennia hebben vertraagd. De beperking tot 3/4 van de referentiewedde is niet toepasselijk op pensioenen die zijn ingegaan vóór 1 oktober 1980. Enkel de hoogste pensioenen, boven het bedrag dat is toegekend aan een secretaris-generaal met volledige loopbaan, zijn vanaf het begin beoogd, met een progressieve overgangsregeling gespreid over 5 jaar. De aantasting van de rechtszekerheid, en dus van de vereiste van voorzienbaarheid van het recht, is in de gegeven omstandigheden niet onevenredig met het door de bestreden wetgeving beoogde doel.

B.8.6. Bovendien heeft de wetgever in artikel 41 de toepassing van de betwiste maatregelen ten aanzien van pensioenen voortkomend uit een groepsverzekering of pensioenfonds verzacht door een vrijstelling toe te staan.

Weliswaar schreef het oorspronkelijke artikel 41 voor dat bij de toepassing van de maatregelen enkel rekening wordt gehouden met de bijdragen van de werkgever, en waren de eigen bijdragen van de personeelsleden volledig vrijgesteld. Thans, ingevolge artikel 232 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, is in een vrijstelling voorzien «die rekening houdt met hun persoonlijke bijdrage in de financiering der desbetreffende voordelen ». Het tweede lid van het huidige artikel 41 machtigt de Koning de grenzen van deze vrijstelling te bepalen, «hetzij

per macht of organisme bedoeld in artikel 38, hetzij voor het geheel van deze machten of organismen (...) ».

Aldus heeft de wetgever het mogelijk gemaakt dat zou worden opgetreden rekening houdend met de bijzondere situatie van de beoogde instellingen.

Dat de wetgever de concrete uitwerking van een maatregel aan de Koning toevertrouwt, kan op zich niet worden geacht afbreuk te doen aan de rechtszekerheid.

De beslechting van de vraag of de rechtszekerheid eventueel in het gedrang zou zijn doordat de Koning bij besluit van 22 september 1980 een voor het geheel van de in artikel 38 bedoelde overheden of instellingen geldende vrijstelling van 20 % van de aanvullende voordelen van bovenwettelijke aard heeft vastgesteld, valt onder de bevoegdheid van de rechtscollèges die met de toetsing van de wettigheid van administratieve handelingen zijn belast.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

de artikelen 38 en 39 van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen schenden de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 juli 1993.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

F. Debaedts