

Rolnummer 1211
Arrest nr. 86/98 van 15 juli 1998

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 11, 2° (gedeeltelijk), en 12 van de wet van 13 juni 1997 « tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels », ingesteld door J. Lixon en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 december 1997 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 9 december 1997, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 11, 2^o, in zoverre het artikel 68, § 2, derde lid, en § 5, van de wet van 30 maart 1994, zoals gewijzigd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 1996, en artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 december 1996 bekrachtigt, en 12 van de wet van 13 juni 1997 « tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 juni 1997), door J. Lixon, wonende te 6110 Montigny-le-Tilleul, rue de Gozée 657, G. Radermacher, wonende te 1030 Brussel, J. Stobbaertsiaan 13, J. Smets, wonende te 1040 Brussel, Karabiniersplein 10, M. Cuche, wonende te 7322 Pommeroeul, place du Hautchamp 19, J.P. Couneson, wonende te 7030 Saint-Symphorien, rue Antheunis 41, R. Lacus, wonende te 1653 Dworp, Kerkstraat 147, en de v.z.w. Federatie van Bruggepensioneerden en Gepensioneerden, met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Arenbergstraat 44/23.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 9 december 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig 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 om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 19 december 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1997.

Memories zijn ingediend door :

- K.-H. Haddenbrock, wonende te 51065 Keulen (Bondsrepubliek Duitsland), Holsteinstraße 6, bij op 27 januari 1998 ter post aangetekende brief;

- C. Reuterskiold, wonende te 1310 Terhulpen, avenue Ernest Solvay 106, bij op 27 januari 1998 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 4 februari 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 24 februari 1998 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de verzoekers, bij op 24 maart 1998 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 27 maart 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 mei 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 8 december 1998.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 17 juni 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 28 mei 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 17 juni 1998 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Van Steenwinkel, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekers;
 - . Mr. F. Lettany *loco* Mr. R. Tournicourt, advocaten bij de balie te Brussel, voor K.-H. Haddenbrock en C. Reuterskiold;
 - . Mr. J.-L. Jaspar en Mr. K. Winters, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt 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.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partijen beschrijven voorafgaandelijk aan de uiteenzetting van de twee middelen die ze ter staving van hun verzoekschrift aanvoeren, de wordingsgeschiedenis van de bepalingen die zij betwisten, zowel op het vlak van de evolutie van de teksten als van de verschillende desbetreffende jurisdictionele procedures.

De Ministerraad beschrijft zijnerzijds de algemene en bijzondere context van de betwiste wet, namelijk, enerzijds, de bekommernis om het tekort van de overheidsfinanciën terug te dringen - met name in zoverre het de deelname van België aan de Economische en Monetaire Unie zou hypothekeren - en, anderzijds, de bedreigingen die op het wettelijke pensioenstelsel wegen en de idee van solidariteit tussen gepensioneerden waarop de in het geding zijnde afhouding steunt.

Wat betreft het eerste middel

A.2. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. Dat middel is onderverdeeld in drie onderdelen.

Wat betreft het eerste onderdeel van het eerste middel

A.3.1. In dat eerste onderdeel van het middel wordt aangevoerd dat de artikelen 11, 2^o, en 12 van de wet van 13 juni 1997 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang met de artikelen 6.1 en 14 van het voormelde Europees Verdrag schenden.

A.3.2. In het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in verband met geschillen die betrekking hebben op sociale uitkeringen, behoren zowel het storten van het pensioen als de in het geding zijnde afhouding tot de toepassings sfeer van het begrip « burgerlijke rechten en verplichtingen » in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag.

De uitbreiding met terugwerkende kracht van de toepassings sfeer van de afhouding - op de vóór 1 januari 1995 betaalde kapitalen - en de geldigverklaring van de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 door de Rijksdienst voor Pensioenen uitgevoerde onwettige afhoudingen schenden het in het voormelde artikel 6 verankerde recht op een eerlijk proces en op wapengelijkheid : zij vormen immers een onaanvaardbare inmenging van de wetgevende macht in de rechtsbedeling, met de bedoeling het gerechtelijk verloop van de geschillen waarin de Rijksdienst voor Pensioenen partij is, te beïnvloeden. Er wordt afbreuk gedaan aan de scheiding der machten, aan de gelijkheid van de burgers voor de hoven en rechtbanken, aan de rechtszekerheid en aan de wapengelijkheid van de partijen bij een proces, zonder dat de gedifferentieerde behandeling die daaruit voortvloeit voor sommige rechtzoekenden redelijkerwijze verantwoord is. Zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als het Arbitragehof hebben dergelijke gedragingen reeds afgekeurd.

A.4.1. In hoofdorde betwist de Ministerraad de toepasbaarheid van artikel 6.1 van het Europees Verdrag ter zake, doordat de door de verzoekende partijen geciteerde Europese rechtspraak naar gelang van het geval relevantie mist - aangezien ze geen betrekking heeft op de inning van sociale bijdragen maar op de betaling van uitkeringen - of genuanceerder is dan de verzoekers beweren. Aangezien de in het geding zijnde afhouding niet rechtstreeks onder een deelname aan een regeling voor sociale zekerheid valt maar tot de categorie van de patrimoniale verplichting behoort die, volgens het Europees Hof, « voortvloeit uit een fiscale wetgeving of anders tot de normale verplichtingen van de burger behoort in een democratische samenleving » en de bestaansmiddelen van de eisers niet in het geding brengt, kan artikel 6 van het Europees Verdrag niet op de desbetreffende geschillen worden toegepast.

A.4.2. In ondergeschikte orde onderstreept de Ministerraad dat in de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 16 december 1996 bij het betwiste artikel 11, 2^o, voorzien was bij de machtigingswetten van juli 1996 en dat de wetgever zodoende bevestigt dat het voormelde koninklijk besluit in overeenstemming is met de wil van de wetgever. Het onderzoek van de rechtspraak van het Hof doet blijken dat er geen algemeen beginsel is waarbij de wettelijke validaties worden veroordeeld, aangezien het onderzoek van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen telkens geval per geval dient te gebeuren.

Er wordt opgemerkt dat het Hof, bij dat onderzoek, rekening houdt met de rechtsonzekerheid die voortvloeit uit uiteenlopende beoordelingen door de rechtscolleges van de wettigheid van het besluit, de noodwendigheden van de openbare dienst, de financiële en administratieve moeilijkheden alsmede de aard van de onwettigheden - inhoudelijk of naar de vorm - die de geldig verklaarde handeling aantasten. Nadat de Ministerraad een overzicht heeft gegeven van de verschillende jurisdictionele, gerechtelijke en administratieve procedures waarbij de koninklijke besluiten van 28 oktober 1994 en 16 december 1996 in het geding worden gebracht alsmede van de verschillende onwettigheden - naar de vorm, de inhoud en op het vlak van de bevoegdheid - die tegen de genoemde besluiten worden aangevoerd, besluit hij dat « er uitspraken zijn gedaan in de meest uiteenlopende richtingen » en dat het geen argumenten ten gronde zijn maar wel degelijk argumenten in verband met de procedure of gebaseerd op de onbevoegdheid van de uitvoerende macht die in aanmerking zijn genomen.

Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de motieven voor de wettelijke validaties. Het ging er in de eerste plaats om te reageren op de door de « verscheidenheid van de gewezen vonnissen en arresten » veroorzaakte rechtsonzekerheid. Vervolgens de budgettaire weerslag te vermijden van de mogelijke verplichting om bepaalde afhoudingen terug te betalen en de hypotheek die een dergelijke terugbetaling zou kunnen vormen voor de toetreding tot de euro; ook de bekommernis om de financiële levensvatbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels niet in het gedrang te brengen wordt aangevoerd. Ten slotte ging het erom te vermijden dat een ongelijkheid onder gepensioneerden in het leven werd geroepen, waarbij sommigen de terugbetaling van de geïnde sommen verkrijgen en anderen niet. Volgens de Ministerraad, verantwoordt die motieven de validatie door de wetgever van de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 geïnde bijdragen.

A.5. Volgens de verzoekende partijen kan geen enkel motief dat door de Regering tijdens de parlementaire voorbereiding werd aangehaald de in het middel aangevoerde discriminatie verantwoorden.

De zorg om een einde te maken aan de rechtsonzekerheid die voortvloeit uit uiteenlopende jurisdictionele beslissingen is strijdig met de waarheid, doordat de rechtspraak bijna eensgezind voor de stelling van de verzoekende partijen is; bovendien vloeit de onwettigheid van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 voor de meeste rechtscolleges niet voort uit een vormgebrek maar wel uit een inhoudelijk gebrek, namelijk de niet-naleving van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994. De betwiste bepalingen veroorzaken daarentegen zelf de rechtsonzekerheid, aangezien de rechtszekerheid impliceert dat de inhoud van een recht en de gevolgen ervan voorspelbaar zijn op het moment dat een rechtssubject een handeling stelt.

Het argument dat is afgeleid uit de budgettaire weerslag van een mogelijke terugbetaling, en in het bijzonder de weerslag ervan op de toetreding van België tot de Economische en Monetaire Unie, is evenmin geloofwaardig, zowel op zichzelf - aangezien het tekort is teruggebracht tot 2,1 pct. van het bruto binnenlands product, terwijl de drempel voor de toetreding tot de euro op 3 pct. vastgelegd is - als wegens de geringheid van de terugbetaling ten aanzien van de begroting voor de sociale zekerheid, die op 0,1 pct. van de genoemde begroting wordt geraamd. Bovendien wordt opgemerkt dat enkel het onregelmatige deel van die afhoudingen zou moeten worden terugbetaald, namelijk de afhoudingen in verband met kapitalen die zijn uitbetaald vóór 1 januari 1995. Ten slotte wordt onderstreept dat de aldus terugbetaalde bedragen voor de begunstigen aanleiding zullen geven tot een belastingheffing en dus tot een gedeeltelijke terugwinning van de genoemde terugbetalingen door de Staat.

Wat betreft het tweede en derde onderdeel van het eerste middel

A.6.1. Het tweede onderdeel van dat middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 14 van dat Verdrag, in zoverre die bepalingen verbieden dat een categorie van burgers een recht wordt ontzegd dat tot hun vermogen behoort.

Doordat bij de betwiste bepalingen een afhouding wordt ingesteld ten aanzien van de vóór 1 januari 1995 betaalde kapitalen, doen zij afbreuk aan het recht van eigendom van de verzoekers, aangezien die kapitalen in het vermogen van de begunstigen zijn opgenomen nadat, op het ogenblik van hun betaling, zij hun definitief fiscaal en parafiscaal stelsel hebben ondergaan.

A.6.2. Het derde onderdeel van het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 6.1 en 14 van dat Verdrag.

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, vormt een schuldvordering een goed in de zin van het voormelde artikel 1, aangezien er een legitieme verwachting bestaat dat die schuldvordering wordt concreetiseerd. Het optreden van de wetgever strekt ertoe de verzoekers hun schuldvordering te ontzeggen op het deel van het pensioen dat is afgehouden als solidariteitsbijdrage op de kapitalen die zijn uitbetaald vóór 1 januari 1995, een afhouding waarvan zowel de Raad van State als de arbeidsrechtbanken geneigd zijn de onwettigheid ervan te erkennen.

A.7.1. De Ministerraad betwist in hoofdorde de bevoegdheid van het Hof om van die twee onderdelen kennis te nemen, aangezien, vermits geen enkele discriminatie wordt aangetoond, aan het Hof wordt gevraagd zich in feite uit te spreken over een rechtstreekse schending van internationale normen.

A.7.2. Wat betreft het tweede onderdeel betwist de Ministerraad in ondergeschikte orde het bestaan zelf van een discriminatie. De inoverwegingneming van de vóór 1 januari 1995 gestorte kapitalen, en *a fortiori* die welke vóór 1 januari 1997 zijn gestort, wordt precies verklaard door de zorg om een gelijke behandeling van de verschillende categorieën van gepensioneerden te waarborgen.

A.7.3. Wat betreft de twee onderdelen, betwist de Ministerraad, nog steeds in ondergeschikte orde, de toepasbaarheid van artikel 1 van het Aanvullend Protocol.

Wat betreft het tweede onderdeel wordt de ontstentenis van inbreuk op de eigendom van de verzoekende partijen aangevoerd. Er wordt immers niets afgehouden op de door de gepensioneerden geïnde kapitalen : die kapitalen worden alleen maar in aanmerking genomen om de berekeningsbasis vast te stellen van de solidariteitsbijdrage, waarbij die enkel verschuldigd is als die basis een bepaald bedrag overschrijdt en niet verschuldigd is wanneer de gepensioneerde geen enkele andere pensioenuitkering krijgt.

Wat betreft het derde onderdeel wordt het feit aangevoerd dat de in het geding zijnde schuldvordering - die betrekking heeft op de afhoudingen die worden uitgevoerd overeenkomstig de vigerende reglementering - niet voldoet aan de ten aanzien van artikel 1 vereiste karakteristieken, een schuldvordering te zijn die actueel en opeisbaar is, ontstaan is en aangetoond; bovendien kunnen de gepensioneerden moeilijk beweren dat zij een legitieme verwachting koesteren ten aanzien van het Belgische recht.

A.7.4. In meer ondergeschikte orde, in de veronderstelling zelfs dat de wetgever afbreuk heeft gedaan aan de eigendom of aan de legitieme verwachting van de gepensioneerden - *quod non* - zou artikel 1 niet geschonden zijn. Enerzijds, valt de doelstelling van de bijdrage immers onder het in artikel 1 van die bepaling bedoelde algemene belang en, anderzijds, vormt de betwiste solidariteitsbijdrage een bijdrage die de Staat kan invoeren krachtens artikel 2 van dezelfde bepaling.

Wat betreft het tweede middel

A.8. Dat tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet; het is onderverdeeld in drie onderdelen.

Wat betreft het eerste onderdeel van het tweede middel

A.9. In het eerste onderdeel wordt de discriminatie aangevoerd onder de begunstigden van een voordeel dat als aanvullend pensioen geldt, naargelang dat voordeel in de vorm van een kapitaal is betaald vóór 1 januari 1997 of in de vorm van een rente. Achtereenvolgens worden de gehanteerde omzettingsschalen (A.10), de ontstentenis van beperking in de duur van de fictieve rente (A.11) alsmede het fictieve uitstel van de datum van betaling van het kapitaal naar de datum waarop het wettelijk pensioen ingaat (A.12) bekritiseerd.

A.10.1. De verzoekende partijen voeren in de eerste plaats aan dat, voor de omzetting van het kapitaal in fictieve rente, het hanteren van de vigerende schalen inzake arbeidsongevallen in de openbare sector tot overdreven hoge fictieve rentes leidt - in de orde van 10 tot 20 pct. - vergeleken met de werkelijke rentes die de betrokkene zou hebben genoten indien zijn voordeel hem niet in kapitaal was uitbetaald. Het koninklijk besluit van 25 april 1997 heeft de voormelde schalen vervangen door die welke van toepassing zijn inzake levensverzekeringen, maar uitsluitend vanaf 1 juli 1997, zodat de aangevoerde discriminatie blijft bestaan voor de periode tussen 1 januari 1995 en 30 juni 1997.

A.10.2. De Ministerraad verwijst in de eerste plaats naar de hierboven uiteengezette argumentatie om de validatie te verantwoorden van de eerdere afhoudingen die bij de betwiste bepalingen werden uitgevoerd.

Vervolgens verantwoordt hij de oorspronkelijke keuze van het omzettingstelsel dat van toepassing is in de sector van de arbeidsongevallen (koninklijk besluit van 24 maart 1994) door het feit dat dit koninklijk besluit reeds van toepassing was inzake pensioenen; in ieder geval wordt opgemerkt dat de keuze van de omzettingwijze, enerzijds, tot de beoordelingsbevoegdheid van de Regering of de wetgever behoort en, anderzijds, dat die omzettingwijze de gepensioneerden die een kapitaal genieten niet benadeelt in vergelijking met diegenen die een rente genieten.

A.11.1. Behalve het gehanteerde omzettingstelsel bekritisieren de verzoekende partijen bovendien de ontstentenis van beperking in tijdsduur van de fictieve rente.

Aangezien het kapitaal dat een aanvullend pensioen uitmaakt berekend wordt op het aantal jaren dat de betrokkene waarschijnlijk zal overleven, heeft de fiscale wetgever de belasting van de fictieve rente die met het genoemde kapitaal overeenstemt terecht in de tijd beperkt (naar gelang van het geval tien of dertien jaar), wat de koninklijke besluiten van 1994 en 1996 niet gedaan hebben. Artikel 13, 2°, stuurt die discriminatie bij, maar uitsluitend vanaf 1 juli 1997, zodat die discriminatie blijft voortbestaan voor de periode tussen 1 januari 1995 en 30 juni 1997.

A.11.2. De Ministerraad betwist in hoofdorde het belang van de verzoekende partijen, gelet op het feit dat gedurende de betwiste periode (van 1 januari 1995 tot 30 juni 1997), de administratie geen enkele afhouding heeft uitgevoerd op basis van de vóór 1 januari 1981 betaalde kapitalen, vermits zij niet beschikte over informatie betreffende de vóór die datum betaalde kapitalen.

In ondergeschikte orde voert de Ministerraad de ontstentenis van discriminatie aan; aangezien de gepensioneerde veeleer voor de kapitalisatie dan voor de rente kiest, neemt hij vrij een risico, waarbij die keuze meer of minder gunstig kan blijken, naar gelang van zijn werkelijke levensduur in vergelijking met de levensverwachting.

A.12.1. De verzoekende partijen bekritisieren ten slotte het fictieve uitstel van de betaaldatum van het kapitaal tot de datum waarop het wettelijk pensioen ingaat, wat tot gevolg heeft dat het bedrag van de fictieve rente en dus van de solidariteitsafhouding gevoelig wordt verhoogd. Die discriminatie is bijgestuurd bij artikel 13, 1°, van de wet van 13 juni 1997, maar enkel vanaf 1 juli 1997, zodat zij blijft voortbestaan voor de periode tussen 1 januari 1995 en 30 juni 1997.

A.12.2. Volgens de Ministerraad compenseert die bepaling het feit dat, aangezien de afhouding enkel kan worden uitgevoerd op het wettelijk pensioen en niet op het kapitaal, zij niet reeds bij de storting van het kapitaal kon worden verricht.

Wat betreft het tweede en het derde onderdeel van het tweede middel

A.13.1. Het tweede onderdeel van het middel voert de discriminatie aan die zou zijn ingevoerd tussen de begunstigten van een kapitaal van een groepsverzekering of van een pensioenfonds dat na 31 december 1996 is betaald en de begunstigten van een kapitaal dat vóór 1 januari 1997 is betaald. Het derde onderdeel voert zijnerzijds de discriminatie aan die zou zijn ingevoerd tussen de begunstigten van een kapitaal dat is gestort na 31 december 1996 en de begunstigten van een reële rente, wanneer het kapitaal vóór de ingang van het wettelijk pensioen is gestort.

A.13.2. Bij artikel 68, § 5, van de wet van 30 maart 1994, zoals gewijzigd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 1996, bekrachtigd bij het betwiste artikel 11, 2°, van de wet van 13 juni 1997, is een nieuw systeem ingesteld dat voortaan bestaat in de inning van een afhouding op het kapitaal en niet langer op een fictieve rente.

A.13.3. Terwijl in het nieuwe systeem de afhouding betrekking zal hebben op het volledige kapitaal, zal de afhouding voor de begunstigten van een kapitaal dat is gestort vóór 1 januari 1997 slechts worden toegepast voor de maandelijks bedragen ten aanzien waarvan zij daadwerkelijk een wettelijk pensioen genieten, waarbij dat laatste overigens in bepaalde omstandigheden kan worden geschorst (overschrijding van het toegestane

inkomensplafond).

A.13.4. Op dezelfde wijze (derde onderdeel) wordt, wanneer het kapitaal is betaald vóór de datum van het wettelijk pensioen, bijvoorbeeld in geval van brugpensioen, voor de begunstigde van een kapitaal de solidariteitsbijdrage afgehouden op het volledige kapitaal en bij de inning ervan, terwijl de begunstigde van een reële rente die afhouding pas zal ondergaan vanaf de datum van het pensioen.

A.14. De Ministerraad onderstreept in de eerste plaats het gebrek aan belang van de eerste zes verzoekers.

Wat het tweede onderdeel betreft merkt hij, enerzijds, op dat de wetgever het recht heeft om een wetgeving te wijzigen indien hij zulks opportuun en nodig acht en, anderzijds, dat het verschil in behandeling verantwoord is.

Wat het derde onderdeel betreft, wordt aangevoerd dat de begunstigden van een kapitaal en die welke een reële rente genieten objectief verschillende categorieën zijn. Voor de eerstgenoemden, wordt het kapitaal, zodra de bijdrage daarvan is afgehouden, enkel nog in aanmerking genomen voor de vaststelling van het tarief (0 tot 2 pct.) dat enkel op hun pensioen moet worden toegepast. Voor de laatstgenoemden worden de afhoudingen, om concrete redenen van inning, uitgevoerd vanaf de ingang van het wettelijk pensioen maar zulks zonder beperking in de tijd. Het verschil van het totale bedrag van de afhoudingen van het ene systeem ten opzichte van het andere zal afhangen van de werkelijke levensduur van de begunstigde in verhouding tot zijn levensverwachting : indien de werkelijke levensduur langer is dan de levensverwachting, zal het verschil van belang zijn voor de begunstigden van een kapitaal en, in het omgekeerde geval, voor de begunstigden van een rente.

Memories van C. Reuterskiold en K.-H. Haddenbrock, tussenkommende partijen

A.15. Wat betreft hun belang om voor het Hof in rechte te treden, voeren die partijen beiden de procedure aan die zij hebben ingesteld voor de Arbeidsrechtbank te Nijvel; in het kader van die procedures beroept de Rijksdienst voor Pensioenen zich op de artikelen 11, 2^o, en 12 van de wet van 13 juni 1997 aan om de door die partijen betwiste afhoudingen te verantwoorden. De vernietiging door het Hof van de voormelde bepalingen zou voor de Rijksdienst voor Pensioenen tot de verplichting leiden om de genoemde afhoudingen terug te betalen, wat de grondslag vormt voor het belang om tussen te komen van C. Reuterskiold en K.-H. Haddenbrock.

A.16. Ten gronde voeren de tussenkommende partijen aan dat uit het oorspronkelijke artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 voortvloeide dat de vóór 1 januari 1995 betaalde kapitalen niet aan de solidariteitsafhouding onderworpen waren. In samenhang gelezen met artikel 15 van de machtigingswet van 26 juli 1996 - waarbij de Koning de verplichting wordt opgelegd om de door de gepensioneerden vóór de inwerkingtreding van de voormelde wet verkregen rechten in acht te nemen -, volgt daaruit dat het koninklijk besluit van 16 december 1996 de solidariteitsafhouding niet kon uitbreiden tot alle pensioenen en andere voordelen, ongeacht hun datum van ingang of uitkering.

De bekrachtiging, door de wetgever, van dat onwettige besluit heeft tot gevolg dat de burgers het recht wordt ontzegd om een beroep tot vernietiging in te stellen bij de Raad van State alsmede het recht om zich te beroepen op de toepassing van artikel 159 van de Grondwet, en hun zodoende op discriminerende wijze essentiële jurisdictionele waarborgen worden ontzegd.

De door de wetgever aangevoerde verantwoordingen ten aanzien van die bekrachtiging zijn hoofdzakelijk van budgettaire aard, namelijk de zorg om de mogelijke verplichting tot terugbetaling van bepaalde afhoudingen te vermijden. Een dergelijke verantwoording impliceert dat de wetgever ten gronde het recht van de gepensioneerden op de terugbetaling van de genoemde afhoudingen erkent.

A.17. De Ministerraad betwist in de eerste plaats het belang van de tussenkommende partijen bij het middel, aangezien zij niet binnen de termijn een beroep hebben ingesteld bij de Raad van State tegen het koninklijk besluit van 16 december 1996; het verlies van die jurisdictionele waarborg dateert dus van vóór de wet van 13 juni 1997. Er wordt bovendien onderstreept dat in de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 16 december 1996 was voorzien in de machtigingswetten en dat de rechtspraak van het Hof dergelijke bekrachtigingen toestaat, vermits het van oordeel is dat de wetgever hierdoor de controle op de uitoefening van de bevoegdheden die hij aan de uitvoerende macht toevertrouwt kan versterken.

- B -

De in het geding zijnde bepalingen

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 11, 2°, en 12 van de wet van 13 juni 1997 « tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels ». Het voormelde artikel 11, 2°, wordt slechts aangevochten in zoverre het, enerzijds, artikel 68, § 2, derde lid, en § 5, van de wet van 30 maart 1994, zoals gewijzigd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 1996, en, anderzijds, artikel 2 van dat koninklijk besluit bekrachtigt.

De wordingsgeschiedenis

B.2. Artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 « houdende sociale bepalingen » heeft een afhouding, gemeenzaam « solidariteitsbijdrage » genoemd, ingesteld op de wettelijke ouderdoms-, rust-, anciënniteits- en overlevingspensioenen en op de andere voordelen die als pensioen gelden of bestemd zijn om het pensioen aan te vullen. Het preciseert met name het bedrag van die afhouding en machtigt de Koning om de specifieke regels vast te stellen volgens welke de afhouding moet worden uitgevoerd.

Artikel 68, tweede lid, preciseerde de toepassing in de tijd van de solidariteitsafhouding : deze zal « vanaf 1 januari 1995 [...] worden verricht op de pensioenen en andere voordelen die vanaf diezelfde datum betaald worden ».

B.3.1. Op 28 oktober 1994 is het koninklijk besluit « tot uitvoering van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen » aangenomen.

Dat koninklijk besluit werd in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd op 29 december 1994, dit

wil zeggen na de publicatie op 23 december 1994 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, die de bevoegdheid van de Koning uitbreidt zonder de toepassingsfeer van artikel 68 van de voormelde wet van 30 maart 1994 te wijzigen.

In artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 worden verscheidene begrippen gedefinieerd, waaronder (b) het « aanvullend voordeel » : dat wordt gedefinieerd als « elk voordeel bedoeld als aanvulling van een pensioen [...] ongeacht het feit of het periodieke of in de vorm van kapitaal betaalde voordelen betreft ». Het bepaalt niet dat dit kapitaal vanaf 1 januari 1995 moet zijn betaald.

Artikel 4, § 2, bepaalt :

« Indien een pensioen en/of aanvullend voordeel in kapitaal werd betaald, wordt het op de volgende wijze in een fictieve rente omgezet.

De omzetting geschiedt door het bedrag van het kapitaal te delen door de coëfficiënt die, volgens de van kracht zijnde barema's inzake de omzetting in kapitaal van arbeidsongevallenrenten in de openbare dienst, overeenstemt met de leeftijd van de betrokkene op de dag van de betaling van het kapitaal. Indien het kapitaal niet ineens wordt betaald, geschiedt een omzetting voor elke gedeeltelijke betaling. Wanneer het pensioen op het ogenblik van de betaling van het kapitaal nog niet is ingegaan wordt de leeftijd van de betrokkene op het ogenblik van de betaling van het kapitaal voor de omzetting vervangen door de leeftijd op het ogenblik van de ingang van het pensioen.

[...] »

B.3.2. Het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 heeft het voorwerp uitgemaakt van een beroep voor de Raad van State, dat is ingesteld door verscheidene gepensioneerden en door de verzoekende vereniging zonder winstoogmerk in deze zaak.

B.4. Op 26 juli 1996 zijn twee wetten aangenomen, de ene « strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie », de andere « tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels ».

Die wetten machtigen de Koning om de wetgeving inzake pensioenen te wijzigen : artikel 3 van de eerstgenoemde wet machtigt Hem tot het nemen van maatregelen om « het financieel evenwicht van de stelsels van sociale zekerheid te waarborgen », artikel 15 van de laatstgenoemde wet

machtigt Hem om « wijzigingen aan te brengen aan de financieringstechnieken, inzonderheid aan de regelgeving inzake de solidariteitsinhouding ». De beide wetten voorzien in de bekrachtiging van de op basis ervan genomen besluiten.

B.5.1. De Koning heeft, zich baserend op die dubbele machtiging, op 16 december 1996 een koninklijk besluit tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 aangenomen. Dat besluit heeft in essentie een dubbel onderwerp.

B.5.2. Enerzijds, zoals aangegeven in het Verslag aan de Koning (*Belgisch Staatsblad* van 24 december 1996, p. 32009) « herschrijft » artikel 1 ervan « artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 [...] en hergroepeert het er alle fundamentele begrippen in die thans opgenomen zijn zowel in het huidige artikel 68 als in voormeld koninklijk besluit van 28 oktober 1994. [Het] voegt [...] in dezelfde wet de nieuwe artikelen 68*bis* tot en met 68*quinquies* in, die sommige bepalingen van dat koninklijk besluit hernemen [...] ».

Onder de in het nieuwe artikel 68, § 1, vermelde definities is voor het begrip «aanvullend voordeel» een definitie opgenomen die in essentie identiek is met die welke in het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 is gegeven; noch die bepaling, noch paragraaf 2 betreffende de omzetting van de pensioenen en de in kapitaal betaalde voordelen in een fictieve rente beperken de bedoelde aanvullende voordelen tot diegene die vanaf 1 januari 1995 zijn betaald.

In zoverre het beroep artikel 1 beoogt van het koninklijk besluit van 16 december 1996, bekrachtigd bij artikel 11, 2°, van de wet van 13 juni 1997, is het beperkt tot de enkele paragrafen 2, derde lid, en 5 van het nieuwe artikel 68, ingevoegd bij het voormelde artikel 1; die paragrafen bepalen :

« § 2. [...] »

De omzetting in een fictieve rente van pensioenen en aanvullende voordelen die werden betaald in de vorm van een kapitaal, geschiedt door het bedrag van het kapitaal te delen door de coëfficiënt die, volgens de van kracht zijnde barema's inzake de omzetting in kapitaal van arbeidsongevallenrenten in de overheidssector, overeenstemt met de leeftijd van begunstigde op de dag van de betaling van het kapitaal. Wanneer het pensioen op het ogenblik van de betaling nog niet is ingegaan wordt de leeftijd van de betrokkene op het ogenblik van de betaling van het kapitaal voor de omzetting vervangen door de leeftijd op het ogenblik van de ingang van het pensioen. De Koning kan op basis van de meest recente mortaliteitstabellen andere omzettingsbarema's vaststellen die zullen worden gebruikt voor de toepassing van dit artikel. Elke wijziging van omzettingsbarema's brengt de vaststelling van een nieuw bedrag van de fictieve rente met zich mee.

[...]

§ 5. Het gedeelte van de met toepassing van § 2 uit te voeren afhouding dat overeenstemt met door Belgische uitbetalingsinstellingen na 31 december 1996 in de vorm van een kapitaal betaalde aanvullende voordelen wordt niet verricht.

De Belgische uitbetalingsinstelling van een na 31 december 1996 in de vorm van een kapitaal betaald aanvullend voordeel waarvan het bedrag hoger is dan 100.000 frank, verricht, bij de uitbetaling van het kapitaal, ambtshalve een afhouding gelijk aan 2 t.h. van het brutobedrag van dat kapitaal.

Het in het tweede lid bepaalde percentage van 2 t.h. wordt vervangen door 1 t.h. voor kapitalen waarvan het brutobedrag lager is dan 1.000.000 frank. Dit is eveneens het geval voor kapitalen waarvan het brutobedrag lager is dan 3.000.000 frank indien zij uitbetaald worden ten gevolge van een overlijden.

Tijdens de maand die volgt op de uitbetaling van het kapitaal stort de uitbetalingsinstelling de opbrengst van de met toepassing van het tweede en het derde lid uitgevoerde afhouding aan de Rijksdienst.

Indien bij de eerste uitbetaling van het definitief bedrag van een wettelijk pensioen die volgt op de uitbetaling van een kapitaal blijkt dat het percentage van de met toepassing van § 2 uit te voeren afhouding kleiner is dan het percentage van de afhouding die op het kapitaal werd verricht, stort de Rijksdienst aan begunstigde een bedrag terug dat gelijk is aan het verschil tussen enerzijds het bedrag van de afhouding die op het kapitaal werd verricht en anderzijds het bedrag dat verkregen wordt door ditzelfde kapitaal met het percentage van de met toepassing van § 2 uit te voeren afhouding te vermenigvuldigen. Indien de terugstorting plaatsvindt meer dan zes maanden na de datum van de eerste uitbetaling van het definitief bedrag van een wettelijk pensioen, is de Rijksdienst van rechtswege aan begunstigde nalatigheidsintresten verschuldigd op het teruggestorte bedrag. Deze interesten, waarvan het percentage gelijk is aan 4,75 t.h. per jaar, beginnen te lopen vanaf de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van de termijn van zes maanden. De Koning kan het percentage van deze nalatigheidsintresten aanpassen.

[...] »

B.5.3. Anderzijds, verklaart het eveneens in het beroep beoogde artikel 2 van het besluit van 16 december 1996 de tussen 11 augustus 1996 en 31 december 1996 uitgevoerde afhoudingen « op geldige wijze verricht ». Het bepaalt immers :

« De afhoudingen die, met toepassing van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, zoals het luidde voor zijn vervanging door artikel 1, en van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 tot uitvoering van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, vanaf 11 augustus tot en met 31 december 1996 werden verricht op de pensioenen die betaald werden tijdens voormelde periode, werden op geldige wijze verricht in de mate waarin de bedragen van de verrichte afhoudingen overeenkomen met artikel 1. Hetzelfde geldt voor de afhoudingen die zullen worden verricht op pensioenachterstallen die betrekking hebben op de hiervoor bepaalde periode. »

B.5.4. Zoals hierna zal worden opgemerkt, maakt het koninklijk besluit van 16 december 1996 het voorwerp uit van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State.

B.6. Ten slotte bevestigt de wet van 13 juni 1997 de koninklijke besluiten die met toepassing van de twee voormelde wetten van 26 juli 1996 zijn genomen.

De verzoekers beperken hun beroep tot de enkele artikelen 11, 2°, en 12 van die wet.

Artikel 11, 2°, van de wet van 13 juni 1997 bepaalt :

« Zijn bekrachtigd met uitwerking van de datum van inwerkingtreding :

1° [...]

2° [het] koninklijk besluit van 16 december 1996 tot wijziging van de wet van 30 april 1994 houdende sociale bepalingen, met toepassing van de artikelen 15, 6°, en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en van de artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 4°, en § 2, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie. »

Zoals hiervoor aangegeven, betwisten de verzoekende partijen enkel artikel 1 - beperkt tot de enkele paragrafen 2, derde lid, en 5 van het nieuwe artikel 68 - en artikel 2 van dat bekrachtigd koninklijk besluit.

Artikel 12 van de wet van 13 juni 1997 bepaalt overigens :

« De afhoudingen die, met toepassing van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, zoals het luidde vóór zijn vervanging door artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 1996, bedoeld in artikel 11, 2°, van deze wet, en van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 tot uitvoering van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, vanaf 1 januari 1995 tot en met 10 augustus 1996 werden verricht op de pensioenen die betaald werden tijdens voormelde periode, zijn op geldige wijze verricht, in de mate waarin de bedragen van de verrichte afhoudingen overeenstemmen met de bepalingen van artikel 1 van voornoemd koninklijk besluit van 16 december 1996. Hetzelfde geldt voor de afhoudingen die zullen verricht worden op pensioenachterstallen die betrekking hebben op de hiervoor bepaalde periode.

In afwijking van het eerste lid wordt het bedrag van de fictieve rente, berekend overeenkomstig artikel 68, § 2, derde lid, van voormelde wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, zoals vervangen door artikel 1 van het voormeld koninklijk besluit van 16 december 1996, voor de periode van 1 januari 1995 tot en met 30 juni 1995, verbonden aan de spilindex die op de datum van de betaling van het kapitaal gebruikt werd voor de indexering van het pensioen, en wordt het aan de latere schommelingen van het indexcijfer der consumptieprijzen gekoppeld overeenkomstig de bepalingen van artikel 68, § 2, vijfde lid, van voormelde wet van 30 maart 1994, zoals vervangen door artikel 1 van voormeld koninklijk besluit van 16 december 1996. »

Ten gronde

B.7. De grief die door de verzoekende partijen wordt aangevoerd is tweevoudig :

- enerzijds, bekritisieren zij de geldigverklaring van de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 gedane afhoudingen (eerste en derde onderdeel van het eerste middel);

- anderzijds, betwisten zij het systeem van de solidariteitsafhoudingen zoals dat geldt sinds 1 januari 1997 (tweede onderdeel van het eerste middel en het volledige tweede middel).

In wat volgt worden beide bezwaren onderzocht.

Ten aanzien van de geldigverklaring van de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 verrichte afhoudingen

B.8. Volgens de verzoekende partijen zouden artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 december 1996, bekrachtigd bij artikel 11, 2°, van de wet van 13 juni 1997, en artikel 12 van die wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, aangezien zij «een ontoelaatbare inmenging van de wetgevende macht in de rechtsbedeling [vormen] met als doel invloed uit te oefenen op de gerechtelijke ontknoping van de geschillen waarin de Rijksdienst voor Pensioenen is betrokken»; voor de verzoekende partijen vormen de in het geding zijnde bepalingen aldus een « aantasting van de beginselen van de scheiding der machten, van de gelijkheid van de burgers voor de hoven en rechtbanken, van de rechtszekerheid afgeleid uit de voorzienbaarheid van de rechtsregels en van de wapengelijkheid die tussen de partijen bij een proces moeten bestaan ».

De tussenkomende partijen bekritisieren hunnerzijds de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 16 december 1996, in zoverre zij tot gevolg zou hebben dat de burgers die door het genoemde, volgens hen onregelmatige koninklijk besluit zijn benadeeld, de mogelijkheid zou worden ontzegd de vernietiging ervan door de Raad van State of de niet-toepassing ervan door de hoven en rechtbanken te verkrijgen.

B.9. De verzoekende partijen doen opmerken, wat overigens niet door de Ministerraad wordt betwist, dat de bij artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 ingestelde solidariteitsafhouding, vanaf de aanneming van het koninklijk uitvoeringsbesluit van 28 oktober 1994, talrijke jurisdictionele procedures heeft veroorzaakt.

Enerzijds, heeft dat koninklijk besluit het voorwerp uitgemaakt van een beroep tot vernietiging voor de Raad van State; volgens de verzoekende partijen zijn de ter staving van het verzoekschrift aangevoerde middelen met name afgeleid uit de schending van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 - in zoverre het niet toestaat dat vóór 1 januari 1995 betaalde kapitalen aan de afhouding worden onderworpen -, artikel 105 van de Grondwet, het algemeen beginsel van niet-retroactiviteit, artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In het verslag van de auditeur werd geconcludeerd tot de vernietiging van het besluit. Bij arrest van 29 juli 1997 heeft de Raad van State de uitspraak uitgesteld, rekening houdend met de artikelen 11, 2^o, en 12 van de wet van 13 juni 1997 - waarbij de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 verrichte afhoudingen geldig worden verklaard - en zulks in afwachting van een beoordeling door het Hof van de door de verzoekende partijen betwiste grondwettigheid van de voormelde bepalingen.

Anderzijds, hebben talrijke gepensioneerden voor de arbeidsgerechten vorderingen ingesteld tot terugbetaling van een deel van de met toepassing van het voormelde koninklijk besluit van 28 oktober 1994 op hun pensioen verrichte solidariteitsafhoudingen; een van de essentiële middelen die worden aangevoerd is de voormelde onwettigheid van het genoemde besluit ten aanzien van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994. Het blijkt dat een aanzienlijk

aantal van die procedures in eerste aanleg heeft geleid tot de veroordeling van de Staat tot de terugbetaling van het deel van de afhoudingen dat overeenstemt met de vóór 1 januari 1995 gestorte kapitalen, wegens de voormelde onwettigheid van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994; tegen die beslissingen is, volgens de memories, hoger beroep ingesteld.

Ten slotte is tegen het koninklijk besluit van 16 december 1996 ook een beroep tot vernietiging bij de Raad van State ingesteld, dat momenteel hangende is.

B.10. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 december 1996, bekrachtigd bij artikel 11, 2°, van de wet van 13 juni 1997, verklaart de tussen 11 augustus en 31 december 1996 uitgevoerde solidariteitsafhoudingen « op geldige wijze verricht »; artikel 12 van dezelfde wet valideert eveneens de tussen 1 januari 1995 en 10 augustus 1996 verrichte afhoudingen.

Die bepalingen hebben onmiskenbaar gevolgen zowel wat de reeds afgehandelde als de nog hangende rechtsgedingen betreft.

Volgens een grondbeginsel van de Belgische rechtsorde kunnen de rechterlijke beslissingen slechts door het aanwenden van rechtsmiddelen worden bestreden. Doordat de wetgever op algemene wijze de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 gedane afhoudingen geldig verklaart, en dus ook die welke het voorwerp zijn geweest van een rechterlijke beslissing, doet hij afbreuk aan het gewijsde van die beslissing.

Ten aanzien van de hangende gedingen voor de hoven en rechtbanken verhindert de geldigverklaring dat de rechter nog gevolgen kan verbinden aan de door hem geconstateerde onregelmatigheid van de bestreden afhoudingen.

Wat ten slotte het beroep tot vernietiging voor de Raad van State tegen het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 betreft, heeft de geldigverklaring van de individuele afhoudingen tot gevolg dat de verzoekers dreigen hun belang te verliezen en zal zij in elk geval aan een eventuele vernietiging haar nuttig effect ontnemen.

De geldigverklaring van de op grond van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 gedane afhoudingen heeft aldus, zowel ten aanzien van de afgehandelde als ten aanzien van de hangende

rechtsgedingen, tot gevolg dat ten aanzien van een categorie van rechtsonderhorigen afbreuk wordt gedaan aan essentiële beginselen van de rechterlijke organisatie en daarmee samenhangend aan de jurisdictionele waarborgen die elke burger toekomen.

B.11. De aard van de in het geding zijnde beginselen vereist dat buitengewone omstandigheden die tussenkomst van de wetgever die, ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan fundamentele jurisdictionele waarborgen, verantwoorden. De ter staving van de voormelde bepalingen aangevoerde motieven dienen bijgevolg te worden onderzocht.

B.12.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de betwiste bepalingen volgt dat de geldigverklaringen gebaseerd waren op een drievoudige beschouwing: het ging erom « rechtsonzekerheid » en « negatieve budgettaire repercussies » te vermijden alsmede te vermijden dat er onder de gepensioneerden ongelijkheden in het leven zouden worden geroepen (Verslag aan de Koning dat het koninklijk besluit van 16 december 1996 voorafgaat, *Belgisch Staatsblad* van 24 december 1996, pp. 32010 en 32011; *Gedr. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 925/1, pp. 11 tot 13).

B.12.2. In verband met de erkende zorg te vermijden dat rechtsonzekerheid in het leven wordt geroepen, stelt het Hof vast dat het feit dat men met terugwerkende kracht de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 verrichte afhoudingen aan elke vorm van wettigheidskritiek onttrekt, veeleer dan de rechtszekerheid te herstellen, daarentegen tot gevolg heeft dat deze teniet wordt gedaan, vermits de rechtzoekenden aldus het recht wordt ontzegd de wettigheid te laten herstellen wat de gedurende de voormelde periode verrichte afhoudingen betreft.

B.12.3. Wat betreft het argument afgeleid uit de budgettaire repercussies, doet het Hof opmerken dat dit in de parlementaire voorbereiding als volgt werd gepreciseerd :

« De validering [...] is evenzeer onontbeerlijk als men de budgettaire repercussies wil vermijden die voor de uitvoering van de begroting 1996 en 1997 zouden kunnen voortvloeien uit de eventuele verplichting om bepaalde afhoudingen terug te betalen. De volledige terugbetaling van de inhoudingen voor de periode tot 10 augustus 1996 zou de deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie in het gedrang kunnen brengen. » (*Gedr. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 925/1, p. 12)

Betreffende de zorg om te vermijden dat bepaalde afhoudingen moeten worden terugbetaald - naast de aldus gemaakte, impliciete maar zekere verwijzing naar de jurisdictionele procedures die de Staat tot dergelijke terugbetalingen kunnen verplichten - kan niet worden aangenomen dat de Staat zijn budgettaire evenwicht baseert op de bewaring van ten onrechte geïnde sommen, en *a fortiori* dat hij daartoe de rechtscolleges verhindert uitspraak te doen over de regelmatigheid van de inning van de genoemde sommen. Ten overvloede merkt het Hof op dat de verplichting tot terugbetaling geen betrekking zou hebben op het volledige bedrag van de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 geïnde solidariteitsafhoudingen maar uitsluitend op diegene die ten onrechte werden geïnd, in het bijzonder rekening houdend met fictieve renten die overeenstemmen met de vóór 1 januari 1995 betaalde kapitalen en voordelen.

B.12.4. Ten slotte kan de wettige zorg om de gelijkheid onder de gepensioneerden te waarborgen, de fundamentele breuk van gelijkheid die door de betwiste bepalingen wordt veroorzaakt ten aanzien van de jurisdictionele waarborgen, tot nadeel van de gepensioneerden die de vermelde afhoudingen hebben ondergaan, niet verantwoorden.

B.12.5. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 11, 2^o, in zoverre het artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 december 1996 bekrachtigt, en artikel 12 van de wet van 13 juni 1997, zonder aanneembare verantwoording afbreuk doen aan de door de Grondwet verleende jurisdictionele waarborgen; zij schenden bijgevolg de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De bestreden bepalingen dienen dan ook te worden vernietigd in zoverre ze bepalen dat de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 gedane afhoudingen geldig zijn verricht.

B.12.6. Het Hof merkt op dat het nieuwe artikel 68, § 2, derde lid, van de wet van 30 maart 1994, ingevoegd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 1996 dat is bekrachtigd bij artikel 11, 2°, van de bestreden wet, in werking treedt op 1 januari 1997 (artikel 11, eerste lid, van de wet van 13 juni 1997). Die bepaling kan dus geenszins worden geïnterpreteerd als zou zij een juridische basis bieden voor de solidariteitsafhoudingen die tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 zijn verricht. Die bepaling is dus niet aangetast door de gebreken van ongrondwettigheid die de validatiemaatregelen aantasten.

B.12.7. Wat betreft ten slotte de verwijzing in het eerste onderdeel van het eerste middel naar artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, stelt het Hof vast, zonder dat het nodig is te onderzoeken of die bepaling toepasbaar is op de in het geding zijnde zaak, dat de verzoekende partijen daaruit geen enkel argument afleiden dat verschilt van die welke ze uit de door hen aangevoerde grondwetsbepalingen afleiden.

B.13. In het derde onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekers een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van dat Verdrag doordat het optreden van de wetgever, waarbij de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 gedane afhoudingen geldig werden verklaard, ertoe strekt hun een schuldvordering te ontzeggen op het gedeelte van hun pensioen dat hun niet is betaald als gevolg van onverantwoorde afhoudingen, terwijl het bestaan van die schuldvorderingen door de rechtbanken is erkend.

De vernietiging van de bestreden bepalingen zoals die volgt uit B.12.5 heeft tot gevolg dat die grief van de verzoekers geen voorwerp meer heeft.

B.14.1. In het tweede onderdeel van het eerste middel wordt een schending aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van dat Verdrag.

Volgens de verzoekers wordt het eigendomsrecht aangetast door een afhouding op te leggen die wordt berekend op een fictieve rente die wordt geacht overeen te stemmen met kapitalen van groepsverzekeringen of pensioenfondsen betaald vóór 1 januari 1997, terwijl die kapitalen zijn opgenomen in het patrimonium van de begunstigden. Daarbij voeren de verzoekers in het bijzonder aan dat zeker de begunstigden van kapitalen betaald vóór 1 januari 1995 ervan mochten uitgaan dat ze over die bedragen vrij konden beschikken.

B.14.2. Wat de begunstigden van kapitalen van groepsverzekeringen of pensioenfondsen die vóór 1 januari 1995 zijn uitbetaald betreft, merkt het Hof op :

a) dat de solidariteitsafhoudingen niet geschieden op die kapitalen, maar enkel op de eventueel aan de begunstigden ervan maandelijks uitgekeerde wettelijke pensioenen; er is immers geen afhouding indien er geen maandelijks wettelijk pensioen wordt toegekend, hoe groot ook het ontvangen kapitaal moge zijn geweest;

b) dat de door de wet van 30 maart 1994 ingevoerde solidariteitsafhoudingen voor de begunstigden van publieke pensioenen en voor de begunstigden van private pensioenen aan wie geen kapitalen werden uitgekeerd, voordien niet méér voorzienbaar waren dan dit het geval is sinds het toepasselijk worden van het koninklijk besluit van 16 december 1996, bekrachtigd bij artikel 11, 2^o, van de voormelde wet van 13 juni 1997, voor het in aanmerking nemen, voor de berekening van een solidariteitsafhouding op de maandelijks uitbetaalde wettelijke pensioenen aan de begunstigden van private pensioenen aan wie kapitalen van groepsverzekeringen of pensioenfondsen werden uitbetaald, van een fictieve rente die overeenstemt met de hen voordien uitgekeerde kapitalen;

c) dat de wetgever vermocht te oordelen dat het onbillijk zou zijn indien de begunstigen van private pensioenen aan wie kapitalen van groepsverzekeringen of pensioenfondsen werden uitbetaald, blijvend zouden worden vrijgesteld van de nieuw ingevoerde solidariteitsverplichting, alhoewel zij naast hun wettelijk pensioen ook de voordelen genieten die voortvloeien uit die reeds uitgekeerde kapitalen, die trouwens uitdrukkelijk bestemd zijn om hun wettelijke pensioenen aan te vullen.

Rekening houdend met deze elementen oordeelt het Hof dat het beginsel van het in aanmerking nemen van een fictieve rente die overeenstemt met vroeger uitbetaalde kapitalen van groepsverzekeringen of pensioenfondsen voor het berekenen, vanaf 1 januari 1997, van de solidariteitsafhouding die wordt toegepast op de maandelijks uitbetaalde wettelijke pensioenen op zich niet strijdig is met het gelijkheidsbeginsel.

Wel vergt het gelijkheidsbeginsel dat de verschillende categorieën van rechtsonderhorigen die door de bestreden maatregel worden getroffen, in gelijke mate worden getroffen. Het onderzoek daarvan valt samen met het onderzoek van het tweede middel.

B.14.3. In tegenstelling tot wat de verzoekers beweren, wordt, wat de kapitalen uitgekeerd vóór 1 januari 1997 - dus ook die welke zijn uitgekeerd vóór 1 januari 1995 - betreft, het recht van vrije beschikking niet aangetast en gaat het niet om de ontneming van de eigendom zelf. Zoals reeds gezegd dienen die kapitalen immers slechts als basis voor het bepalen van een fictieve rente op grond waarvan de solidariteitsafhoudingen met ingang van 1 januari 1997 worden gedaan.

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bepaalt dat de bescherming van het eigendomsrecht « op geen enkele wijze het recht aantast [...] dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boetes te verzekeren ».

Die bepaling erkent uitdrukkelijk de bevoegdheid voor de nationale overheden om belastingen en andere heffingen op te leggen.

Weliswaar is de wetgever ertoe gehouden bij het opleggen van fiscale maatregelen het gelijkheidsbeginsel te respecteren. Zoals hiervoor is gezegd, valt het onderzoek naar de eventuele schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de bestreden bepalingen samen met het onderzoek van het tweede middel.

B.15. Dat tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de betwiste bepalingen; het bevat drie onderdelen.

Het eerste onderdeel bekritiseert de discriminatie die zou zijn ingevoerd tussen de begunstigden van een voordeel dat als aanvullend pensioen dient en dat vóór 1 januari 1997 in kapitaal is betaald, en diegenen die het in de vorm van een lijfrente innen; vervolgens worden bekritiseerd : de in aanmerking genomen omzettingsschaal, de ontstentenis van beperking van de duur van de fictieve rente alsmede de aanvang op de pensioendatum ingeval het kapitaal vóór de genoemde datum wordt betaald. Rekening houdend met de door artikel 13 van de wet van 13 juni 1997 (inwerkingtreding op 1 juli 1997) aangebrachte wijzigingen beperken de verzoekers hun kritiek tot de periode van 1 januari 1995 tot 30 juni 1997.

Het tweede onderdeel bekritiseert de discriminatie die zou zijn ingevoerd onder de begunstigden van een kapitaal, naargelang dat vóór of vanaf 1 januari 1997 is betaald; gelet op de inning op het kapitaal die wordt ingevoerd bij het nieuwe artikel 68, § 5, van de wet van 30 maart 1994, zullen de begunstigden van een vanaf 1 januari 1997 betaald kapitaal de afhouding ondergaan op het volledige bedrag van het kapitaal, terwijl diegenen die een kapitaal genieten dat vóór de voormelde datum is betaald de afhoudingen slechts zullen ondergaan op de maandelijkse bedragen waarvoor zij daadwerkelijk een wettelijk pensioen ontvangen.

Het derde onderdeel ten slotte bekritiseert de discriminatie die zou zijn ingevoerd tussen de begunstigden van een kapitaal dat is gestort vanaf 1 januari 1997 en de begunstigden van een reële rente, in de veronderstelling waarin het kapitaal is gestort vóór de aanvangsdatum van het wettelijk pensioen; terwijl eerstgenoemden de afhouding zullen ondergaan op het volledige bedrag van het kapitaal, zullen laatstgenoemden de afhouding slechts ondergaan voor de maandelijkse bedragen waarvoor zij daadwerkelijk een wettelijk pensioen ontvangen.

B.16. Het eerste onderdeel van het tweede middel bekritiseert met name de geldigverklaring, in de artikelen 11, 2^o - in zoverre het artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 december 1996 bekrachtigt -, en 12 van de wet van 13 juni 1997, van de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 uitgevoerde afhoudingen, terwijl die afhoudingen discriminerend zouden zijn ten aanzien van de in dat onderdeel van het middel aangegeven motieven.

Aangezien die argumentatie niet van dien aard is dat ze tot een ruimere vernietiging leidt dan die welke voortvloeit uit het onderzoek van het eerste middel, dient het tweede middel niet te worden onderzocht, in zoverre het betrekking heeft op artikel 11, 2^o - wat het voormelde onderwerp betreft -, en op artikel 12 van de wet van 13 juni 1997.

Daaruit volgt dat het Hof het tweede middel slechts zal onderzoeken in zoverre het betrekking heeft op het nieuwe artikel 68, § 2, derde lid, en § 5, van de wet van 30 maart 1994, zoals gewijzigd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 1996, bekrachtigd met ingang van 1 januari 1997 door artikel 11, 2^o, van de wet van 13 juni 1997.

Bovendien moet worden opgemerkt dat de bestreden regeling, wat sommige aspecten ervan betreft, pas met ingang van 1 juli 1997 door artikel 13 van de wet van 13 juni 1997 door een andere regeling werd vervangen. Die bepaling werd evenwel niet ter toetsing aan het Hof voorgelegd.

B.17.1. Het tweede onderdeel van het tweede middel is gebaseerd op een vergelijking van de situatie waarin de begunstigden van een vanaf 1 januari 1997 betaald kapitaal zich sinds de wijziging van artikel 68 bij het koninklijk besluit van 16 december 1996 bevinden, met de situatie van de begunstigden van een kapitaal dat vóór die datum is betaald.

B.17.2. Bij de invoering van de bestreden bepalingen heeft de wetgever ervoor geopteerd om voor de solidariteitsafhoudingen ten aanzien van kapitalen van groepsverzekeringen en pensioenfondsen niet langer het systeem van de fictieve omzetting in een rente te hanteren, doch die kapitalen te belasten aan de bron. Enerzijds, kon hij dat laatste systeem niet toepassen op kapitalen reeds uitgekeerd in het verleden en, anderzijds, vermocht hij het onbillijk te achten dat die kapitalen uit het verleden niet in aanmerking zouden worden genomen voor het bedrag van de solidariteitsafhouding. Hij heeft voor die kapitalen het stelsel van omzetting in een fictieve rente kunnen behouden.

B.17.3. Het is inherent aan het systeem van de omzetting in een fictieve rente en de maandelijkse afhouding van het pensioen, dat die afhoudingen slechts gebeuren voor de maanden dat men werkelijk een pensioen geniet; het is eveneens inherent aan de belasting van de kapitalen aan de bron dat die kapitalen in hun geheel worden belast.

Het tweede onderdeel van het tweede middel kan niet worden aangenomen.

B.18.1. Wat het eerste en het derde onderdeel van het tweede middel betreft, moet worden herinnerd aan het feit dat artikel 68 van de wet van 30 maart 1994, de toepassingsmaatregelen en de wijzigingen ervan een solidariteitsmechanisme onder de gepensioneerden willen invoeren; daartoe is een progressieve afhouding ingesteld die betrekking heeft op alle pensioeninkomens, en die bijgevolg zowel betrekking heeft op de wettelijke pensioenen (en de ermee gelijkgestelde) als op de aanvullende voordelen, die bestemd zijn om die wettelijke pensioenen aan te vullen.

Aangezien die aanvullende voordelen in de vorm van kapitaal of in de vorm van een periodiek voordeel (dit wil zeggen in de vorm van een rente) kunnen worden betaald, is het ten aanzien van de voormelde doelstelling van solidariteit verantwoord dat de wetgever zowel de ene als de andere van die beide vormen van betaling van aanvullende voordelen (artikel 68, § 1, c), nieuw) aan de afhouding heeft onderworpen.

B.18.2. Wat de in de vorm van kapitaal betaalde voordelen betreft, kan de afhouding in theorie ofwel rechtstreeks worden verricht op het gestorte kapitaal ofwel op een fictieve rente die voortvloeit uit de omzetting van het genoemde kapitaal.

De keuze voor de ene of de andere formule hangt van de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever af. Bovendien vormt, zoals is opgemerkt, de verandering van het ter zake gevoerde beleid bij het koninklijk besluit van 16 december 1996, bekrachtigd door de wet van 13 juni 1997 - en het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit voor de begunstigden van een kapitaal naargelang dat vóór of na 1 januari 1997 is gestort - op zich geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.18.3. Wat de vóór 1 januari 1997 in kapitaal betaalde voordelen betreft, heeft de wetgever gekozen voor de techniek waarbij het genoemde kapitaal in een fictieve rente wordt omgezet. Wat betreft de kritiek met betrekking tot de modaliteiten van die omzetting, behoren de keuze van de omzettingsschaal en de periode tijdens welke de fictieve renten aan afhoudingen worden onderworpen tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever; daaruit volgt dat die elementen aan de toetsing van het Hof ontsnappen, behoudens een klaarblijkelijk verkeerde beoordeling vanwege de wetgever.

Het blijkt niet dat zulks te dezen het geval is.

Het Hof doet in het bijzonder opmerken dat de oorspronkelijke keuze van de omzettingsschaal die inzake arbeidsongevallen van toepassing is in de openbare sector overeenstemde met de keuze van een schaal die reeds wordt toegepast inzake pensioenen, namelijk die van de openbare sector (artikel 1 van het koninklijk besluit van 24 maart 1994).

Het Hof doet bovendien opmerken dat het gelijktijdige verloop van de afhouding en de aanvang van het wettelijk pensioen verantwoord is door het feit dat de solidariteitsafhouding slechts kan worden verricht vanaf de aanvang van het wettelijk pensioen.

Wat de ontstentenis vóór 1 juli 1997 van een beperking in de tijd van de fictieve rente betreft, doet het Hof ten slotte opmerken dat de Ministerraad - zonder door de partijen te worden tegengesproken - heeft uiteengezet dat « gedurende de periode van 1 januari 1995 tot 30 juni 1997 de administratie geen enkele afhouding heeft verricht berekend op basis van de vóór 1 januari 1981 betaalde kapitalen ».

B.18.4. Wat de vanaf 1 januari 1997 in kapitaal betaalde voordelen betreft, is opgemerkt dat het nieuwe artikel 68, § 5, van de wet van 30 maart 1994 voortaan bepaalt dat de solidariteitsafhouding rechtstreeks op het kapitaal wordt geheven - ten bedrage van maximum 2 pct. - en zulks door de uitbetalingsinstelling.

In het derde onderdeel van het middel vergelijken de verzoekende partijen de situatie van de begunstigden van een in de vorm van kapitaal betaald voordeel - waarop de afhouding wordt verricht zoals hiervoor aangegeven - en die van de begunstigden van een in de vorm van een periodieke rente betaald voordeel.

Het Hof herinnert eraan dat, voor de berekening van de solidariteitsafhouding, de modaliteiten van inaanmerkingneming van de kapitalen en van de reële renten tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever behoren en dat die elementen aan de toetsing van het Hof ontsnappen, een klaarblijkelijk verkeerde beoordeling van de wetgever daargelaten.

Te dezen is zulks niet het geval. Het is klaarblijkelijk niet onredelijk te bepalen dat de op de kapitalen te verrichten afhouding wordt uitgevoerd op het ogenblik waarop ze worden gestort, zelfs indien het niet onmogelijk was een dergelijke afhouding toe te passen voor de begunstigden op het ogenblik waarop zij de pensioenleeftijd bereiken. Rekening houdend met het ingewikkelde karakter van de reglementering waarin men had moeten voorzien om de door de verzoekers geformuleerde verwijten te vermijden (voor de berekening van de solidariteitsafhouding rekening houden met de vóór de pensioenleeftijd geïnde reële renten) is het bovendien evenmin kennelijk onredelijk die reële renten slechts in aanmerking te nemen vanaf de pensioenleeftijd. De door de wetgever aangenomen maatregelen zijn niet strijdig met het beginsel van gelijkheid en discriminatie.

B.18.5. Daaruit volgt dat het eerste en het derde onderdeel van het tweede middel niet kan worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

1. vernietigt artikel 11, 2°, van de wet van 13 juni 1997 « tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels », in zoverre dat artikel 11, 2°, artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 december 1996 tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 bekrachtigt, met toepassing van de twee voormelde wetten;

2. vernietigt artikel 2 van het voormelde koninklijk besluit van 16 december 1996, bekrachtigd bij de voormelde wet van 13 juni 1997;

3. vernietigt artikel 12 van de voormelde wet van 13 juni 1997;

4. verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 juli 1998, door de voormelde zetel, waarin rechter M. Bossuyt voor de uitspraak is vervangen door rechter G. De Baets, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior