

Rolnummer 1186
Arrest nr. 8/99 van 28 januari 1999

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 11, § 3, van de wet van 16 juni 1960 « [die] de organismen belast met het beheer van de sociale zekerheid van de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi onder de controle en de waarborg van de Belgische Staat plaatst, en [die] waarborg draagt door de Belgische Staat van de maatschappelijke prestaties ten gunste van deze werknemers verzekerd », gesteld door het Hof van Cassatie.

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 referendaris R. Moerenhout, waarnemend griffier, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest van 17 oktober 1997 in zake A. Burgin en anderen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 31 oktober 1997, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de wet van 16 juni 1960 die de organismen belast met het beheer van de sociale zekerheid van de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi onder de controle en de waarborg van de Belgische Staat plaatst, en die waarborg draagt door de Belgische Staat van de maatschappelijke prestaties ten gunste van deze werknemers verzekerd, wanneer zij in haar artikel 11, § 4 [lees : § 3], met betrekking tot de indexering van de in artikel 3, eerste lid, *litterae* a en d, van dezelfde wet bedoelde renten en verhogingen, een verschillende behandeling instelt van, enerzijds, de gerechtigden van Belgische nationaliteit of de onderhorigen van landen waarmee een wederkerigheidsovereenkomst gesloten is en, anderzijds, de vreemde gerechtigden die onderhorigen zijn van andere landen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ? »

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

Tien Zwitserse onderdanen stellen beroep in cassatie in tegen een arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 9 januari 1996; dat arrest had de in eerste aanleg genomen beslissing bevestigd waarbij de vordering van de voormelde personen, ertoe strekkende de Belgische Staat ertoe te veroordelen hun een pensioen uit te betalen dat gelijkwaardig is aan het pensioen dat Belgische onderdanen in dezelfde omstandigheden ontvangen, wordt verworpen.

Het tweede onderdeel van het tweede middel dat wordt aangevoerd ter staving van het cassatieberoep werpt de vraag op of artikel 11, § 4, van de wet van 16 juni 1960 verenigbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling een op de nationaliteit gesteund verschil in behandeling maakt bij het voordeel van de indexering van de renten en verhogingen bedoeld in artikel 3, eerste lid, *litterae* a en d, van de voormelde wet. Het Hof van Cassatie stelt bijgevolg de voormelde prejudiciële vraag.

## III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 31 oktober 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 de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 23 januari 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 februari 1998.

Memories zijn ingediend door :

- A. Burgin, wonende te CH-4414 Fullingsdorf, Mittlerer Rainweg, L. Delabays, wonende te CH-1212 Grand Lancy, Fraisières 13, K. Hager, wonende te CH-3073 Gümligen, Beethovenstraße 31, P. Hangartner, wonende te CH-1066 Epalinges, Pierraz 10, M. Hepp, wonende te CH-3800 Unterseen, Seestraße 79/F, P. Hürlimann, wonende te CH-5400 Baden, Zürcherstraße 68/A, H. Lanz, wonende te CH-4145 Gempen, G. Maréchal, wonende te CH-1293 Bellevue, Chamâts 3, H. Meier, wonende te CH-8962 Bergdietikon, Rosenweg 6, en J. Siedler, wonende te CH-1508 Oleyrer, Cabutz 68, die keuze van woonplaats hebben gedaan te 1050 Brussel, Kapitein Crespelstraat 2/4, bij op 6 maart 1998 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 9 maart 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 maart 1998 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 10 april 1998 ter post aangetekende brief;

- A. Burgin en anderen, voornoemd, bij op 17 april 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 25 maart 1998 en 29 september 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 31 oktober 1998 en 30 april 1999.

Bij beschikking van 18 november 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 9 december 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 19 november 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 9 december 1998 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Gérard, advocaat bij het Hof van Cassatie, Mr. M. Spandre, Mr. P. Claeys en Mr. E. Maron *loco* Mr. M. Uyttendaele, advocaten balie te Brussel, voor A. Burgin en anderen;

. Mr. J. Kirkpatrick, advocaat bij het Hof van Cassatie, 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.

## IV. *In rechte*

- A -

### *Standpunt van de partijen*

A.1.1. In hoofdorde betwist de Ministerraad dat de eisers voldoen aan de voorwaarden bedoeld in artikel 191 van de Grondwet, en de desbetreffende rechtspraak van het Hof, om zich te beroepen op de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie; de eis in België te verblijven ontbreekt, aangezien alle eisers in cassatie in Zwitserland wonen. Daaruit volgt dat aan het Hof van Cassatie dient te worden geantwoord dat de eisers zich niet in de vereiste omstandigheden bevinden om de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan te voeren.

A.1.2. Voor de eisers in cassatie leidt de eis dat de tussenkomenende partijen zich kunnen beroepen op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ertoe dat een derde voorwaarde wordt toegevoegd aan die welke worden opgelegd bij artikel 87, § 1, van de bijzondere wet. Bovendien heeft het arrest nr. 25/90 van 5 juli 1990 het beroep van vennootschappen naar vreemd recht die geen zetel in België hadden ontvankelijk verklaard; de in het geding zijnde bepaling maakt geen onderscheid tussen Belgen en vreemdelingen maar wel onder vreemdelingen, zodat de in artikel 191 van de Grondwet bedoelde uitzondering niet relevant is, aangezien de tussenkomenende partijen zich aldus op dezelfde rechten kunnen beroepen als de Belgen, met inbegrip van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Ten slotte wordt in ondergeschikte orde opgemerkt dat de tussenkomenende partijen een duidelijke verbondenheid met België hebben, hetzij via de betaalde bijdragen, hetzij via het feit dat het vermogen van de koloniale kassen op het Belgisch grondgebied is geïnvesteerd, via het beroep op de gewone gerechten waartoe de tussenkomenende partijen genoopt zijn of via de keuze van woonplaats op het kantoor van een in België gevestigd advocaat.

### *Ten gronde*

#### *Standpunt van de eisers in cassatie*

A.2.1. Zij beschrijven in de eerste plaats het pensioenstelsel, respectievelijk vóór en na de wet van 16 juni 1960.

A.2.2. Het oorspronkelijk stelsel (in het bijzonder het koloniaal decreet van 10 oktober 1945 en de besluiten genomen ter uitvoering van artikel 60 ervan), dat tot het Congolese recht behoorde, verankert een gemengd systeem dat in hoofdorde op de kapitalisatie is gebaseerd; de ouderdomsrenten en de ouderdomstoelagen alsmede de overlevingsrenten en de overlevingstoelagen konden overigens door de Koning krachtens het voormelde artikel 60 worden verhoogd.

Dat stelsel, dat een bijna uitsluitend private financiering genoot, werd in werking gesteld door drie instellingen : de koloniale Pensioens- en Gezinstoelagenkas, het koloniaal Toelagenfonds voor Werknemers en het Bijzonder Toelagenfonds. De eisers hebben op dezelfde wijze en volgens dezelfde criteria als de Belgische aangeslotenen bijdragen betaald aan die drie instellingen en de in dat stelsel uitgekeerde ouderdomsrenten maakten geen enkel onderscheid onder de aangeslotenen.

A.2.3. De wet van 16 juni 1960 beschouwt de drie voornoemde instellingen als openbare instellingen naar Belgisch recht en plaatst ze onder de controle en de waarborg van de Belgische Staat, waarbij het hiervoor beschreven oorspronkelijke stelsel een systeem van Belgische sociale zekerheid wordt; bovendien eigent de Belgische Staat zich het vermogen van de koloniale kassen toe, met inbegrip van de beleggingen ervan. Met toepassing van de artikelen 3 en 11 van de wet, ontvangen de eisers, die de Zwitserse nationaliteit bezitten, « enkel een ouderdomsrente die thans slechts ongeveer 10 pct. vertegenwoordigt van het bedrag dat een Belg of een gelijkgestelde vreemdeling ontvangt die op dezelfde wijze bijdragen heeft betaald als zij ».

Wat betreft die met de Belgen gelijkgestelde vreemdelingen, wordt in de memorie het wederkerigheidsakkoord van 17 juni 1952 tussen de Belgische Staat en Zwitserland aangevoerd, en met name artikel 18(2) ervan, dat voorziet in het behoud van de verkregen rechten, ondanks de bij het verdrag van

25 september 1975 uitgevoerde opheffing. Bovendien wordt de interpretatie van de Belgische Staat bekritiseerd volgens welke die beide overeenkomsten niet van toepassing zouden zijn in het kader van artikel 11, § 4, van de wet van 16 juni 1960, met als gevolg dat de auteurs van de memorie renten innen die aan het maximumbedrag van 1960 zijn gebonden, in tegenstelling tot de Belgen die, hunnerzijds, een geïndexeerde rente innen.

A.3.1. Het tweede deel van de memorie onderzoekt het in het geding zijnde artikel 11, § 4, ten aanzien van de verschillende criteria van verenigbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.3.2. De categorieën welke in die bepaling worden onderscheiden zijn vergelijkbaar. Vooraleer de wet de betwiste discriminatie maakte, bevonden de tussenkommende partijen alsmede de Belgen en de ermee gelijkgestelde vreemdelingen zich immers op hetzelfde grondgebied, Congo, en namen zij zonder onderscheid deel aan het verplichte systeem van sociale zekerheid. Op het vlak van de vergelijkbaarheid, is het enige referentiecriterium het koloniale socialezekerheidsstelsel en niet het nieuwe systeem, dat precies wordt betwist.

Het aangewende criterium - dat van de nationaliteit - bestond niet in het oorspronkelijke stelsel. Wat betreft de door de wet van 16 juni 1960 nagestreefde doelstelling, zij strekte ertoe « de door de loontrekkenden in dienst van de privé-sector in Congo verkregen rechten te vrijwaren ingevolge de betalingen opgelegd door de sociale zekerheid », een doelstelling ten aanzien waarvan artikel 11, § 4, incoherent wordt geacht.

A.3.3. De invoering *a posteriori* van het op de nationaliteit gebaseerde criterium van wederkerigheid zou met de billijkheid breken waarop het oorspronkelijke systeem is gesteund en zou in de herverdeling van de rijkdommen een discriminatie invoeren terwijl, in een systeem dat op kapitalisatie is gebaseerd, de rijkdommen precies naar rato van de bijdrage van eenieder worden verdeeld. In elk geval zou het criterium van wederkerigheid onevenredig blijken, zowel wegens de ernst van de gevolgen ervan als wegens de erdoor teweeggebrachte schending van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens interpreteert, volgens de memorie, het voormelde artikel 1 als zijnde de garantie voor het eigendomsrecht in ruime zin en neemt een uitgebreide opvatting van het begrip eigendom aan, doordat het de vorderingsrechten in erin opneemt. Er wordt in het bijzonder opgemerkt dat de vermindering van ongeveer 90 pct. waartoe de in het geding zijnde bepaling leidt « de essentie zelf raakt van het recht om het systeem van ouderdomsverzekering te blijven genieten », in de zin waarin de Europese Commissie dat begrip heeft gebruikt in de zaak Müller t/ Oostenrijk, zodat zij strijdig is met het voormelde artikel 1. Op dezelfde wijze wordt in de memorie de schending aangevoerd van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in samenhang gelezen met het voormelde artikel 1, waarbij ter staving van die conclusie het arrest van het Europees Hof van 16 september 1996 wordt aangevoerd, uitgesproken in de zaak Gaygusuz t/ Oostenrijk, waarvan de feiten volledig vergelijkbaar zouden zijn met die welke te dezen in het geding zijn.

A.4. In hun memorie van antwoord vullen de eisers in cassatie hun kritiek op de wet van 16 juni 1960 aan. Teneinde te voldoen aan het beginsel van relevantie, had die wet niet alleen het aandeel van de aan de Pensioenkas gestorte bijdragen ter beschikking moeten stellen van de tussenkommende partijen maar ook de dankzij hun investeringen in België verkregen meerwaarden alsmede het aandeel van de aan het Toelagenfonds gestorte bijdragen dat moest dienen om de gevolgen van de munterosie bij te sturen, dit wil zeggen de renten te indexeren. De Ministerraad zou overigens ten onrechte het beginsel van opvolging van Staat en de aansprakelijkheid van de nieuwe onafhankelijke Staten aanvoeren, aangezien hij, door het door de Belgische Staat uitgevoerde beslag op het vermogen van de koloniale instellingen, rechtstreeks aansprakelijk is geworden voor de personen die aan de genoemde instellingen bijdragen hebben betaald. Ten slotte wordt ook de verhouding van 42,1 pct. tussen de tegoeden en de verbintenissen van de instellingen betwist, zowel wat de berekeningswijze als wat het bedrag ervan betreft.

A.5. In ondergeschikte orde, in de veronderstelling dat het Hof het in het geding zijnde artikel 11, § 4, aangewende criterium van wederkerigheid verenigbaar acht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, staat het aan het Hof te onderzoeken of de interpretatie die de Staat aan die bepaling geeft - een later en specifiek akkoord - de voormelde grondwetsbepalingen niet schendt, aangezien die interpretatie de gevolgen van het genoemde criterium nog verergert.

Er wordt in het bijzonder opgemerkt dat de vereiste van een specifiek en later akkoord ertoe leidt dat de onderdanen van landen die zelf geen kolonie hebben, zoals Zwitserland, op onbetwistbare wijze de gelijkstelling

worden ontzegd, aangezien dergelijke landen immers, per definitie, niet de gelegenheid hebben aan de Belgische onderdanen dezelfde voordelen te bieden als aan hun eigen onderdanen.

De door de Belgische Staat gegeven strikte interpretatie is nog meer voor kritiek vatbaar, wanneer de vergelijking wordt gemaakt met de situatie voor de onderdanen van de Europese Gemeenschap, nadat het Hof van Justitie België heeft veroordeeld voor het verschil in behandeling dat de wet van 16 juni 1960 maakt tussen de Belgen en de E.G.-onderdanen.

In de memorie wordt het Hof bijgevolg verzocht « de interpretatie aan te geven van de betwiste bepaling die het mogelijk maakt te ontsnappen aan de vaststelling van ongrondwettigheid ».

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.6. In een eerste onderdeel van zijn memorie brengt de Ministerraad het socialezekerheidsstelsel in herinnering dat in Congo vóór de onafhankelijkheid van kracht was, en onderstreept hij in het bijzonder dat de geldende decreten in geen enkele indexering van het bedrag van de maatschappelijke prestaties voorzagen.

Wat betreft de wet van 16 juni 1960, waarvan de draagwijdte en bepaalde parlementaire voorbereiding worden uiteengezet, wordt onderstreept dat zij twee verschillende doelstellingen nastreefde : enerzijds, het vrijwaren van de door de rechthebbenden verkregen rechten ingevolge stortingen van bijdragen vóór de onafhankelijkheid, een waarborg die aan alle rechthebbenden, zowel Belgen als vreemdelingen, was toegekend; anderzijds, het toekennen van bijkomende prestaties aan sommige rechthebbenden, en met name de indexering van de renten, waarvoor de beschikbare reserves van de koloniale instellingen niet toereikend waren.

A.7.1. De Ministerraad acht, in ondergeschikte orde, het in het geding zijnde artikel 11, § 4, alsmede het nationaliteitscriterium dat in die bepaling wordt aangewend, verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.7.2. In de eerste plaats wordt betoogd dat de beide categorieën van personen bedoeld in artikel 11, § 4, niet vergelijkbaar zijn, aangezien, « alle eisers in de Zwitserse Bondsstaat » wonen en niet in België hebben verbleven tijdens de periode van verrichting van de prestaties die in aanmerking zijn genomen door de wet van 16 juni 1960 voor de berekening van de prestaties van de sociale zekerheid; op het vlak van de vergelijkbaarheid wordt het argument dat is afgeleid uit het feit dat de twee categorieën van personen in dezelfde mate tot hetzelfde socialezekerheidssysteem hebben bijgedragen niet relevant geacht.

A.7.3. Zowel het criterium van de nationaliteit als, wat betreft de buitenlandse rechthebbenden, het criterium dat is afgeleid uit het al dan niet bestaan van een wederkerigheidsakkoord, vormen objectieve criteria, wat de eisers in cassatie niet betwisten.

A.7.4.1. Wat betreft de relevantie van de maatregel ten aanzien van de door de wet van 16 juni 1960 nagestreefde doelstellingen (cf. A.6), wordt opgemerkt, dat wegens het beginsel van opvolging van Staten, de dienst van de prestaties van sociale zekerheid overeenstemmende met de jaren dienst van vóór 1 januari 1960 niet aan België maar aan de nieuwe onafhankelijke Staten toekwam.

De niet-inachtneming door de nieuwe soevereine Staten van de verkregen rechten wordt gezien als een vorm van nationalisering; daaraan kan de diplomatieke bescherming van een Staat beantwoorden, en zelfs diens substitutie in de verplichtingen van de Staat die in gebreke blijft, waarbij die maatregelen enkel ten voordele van zijn eigen onderdanen gelden. De wet van 16 juni 1960 past in die logica voor al hetgeen de prestaties betreft die de door België gerepatrieerde reserves van de koloniale instellingen overschrijden, en het is bijgevolg gegrond dat de waarborg waarin zij voorziet, onder het voormelde voorbehoud, enkel de Belgen ten goede komt.

Die verantwoording geldt *a fortiori* wat betreft de in het in het geding zijnde artikel 11, § 4, bedoelde indexering, aangezien daarin niet was voorzien in de koloniale decreten en bijgevolg de rechthebbenden geen enkel verkregen recht op dat voordeel hadden vóór de onafhankelijkheid.

A.7.4.2. Het onder vreemdelingen gemaakte verschil in behandeling, naargelang hun Staten al dan niet een wederkerigheidsakkoord met België hebben afgesloten, is eveneens verantwoord; ten aanzien van de doelstelling die erin bestaat de belangen van de Belgen te beschermen, is het immers verantwoord de voordelen uit te breiden tot de onderdanen van landen die, in hun wetgeving, hetzelfde doen ten voordele van de Belgische onderdanen.



A.7.5. Op het vlak van de evenredigheid wordt aan de vreemdelingen die onderdanen zijn van landen die niet door een wederkerigheidsakkoord zijn gebonden, geenszins ieder recht op prestaties van sociale zekerheid ontzegd. Zij genieten immers de integrale betaling van de ouderdomsrenten en de overlevingsrenten (artikel 3, *littera a*, van de wet), de betaling van de rentetoelagen en -verhogingen in verhouding tot de door België teruggevorderde reserves van de instellingen (artikel 3, *litterae b tot e*) en bijgevolg wordt hun slechts het enkele genot van de indexering geweigerd, hetwelk niet het voorwerp uitmaakte van enig verkregen recht op basis van de koloniale wetgeving.

A.8.1. De Ministerraad betwist het bestaan van een discriminatie ten aanzien van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, dat voorziet in het recht op het ongestoord genot van de eigendom.

In elk geval is het Hof niet bevoegd om een rechtstreekse toetsing uit te voeren van de in het geding zijnde bepaling ten aanzien van die internationale bepaling.

A.8.2. In de eerste plaats, en ondanks het feit dat een schuldvordering een eigendom kan vormen in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, vormt de indexering van de renten en verhogingen niet een dergelijke eigendom.

Zij wordt immers beschouwd als een schuldvordering van sociale zekerheid, die bijgevolg, ten aanzien van de rechtspraak van het Europees Hof, vreemd is aan de maatregel van bijstand die dat Hof heeft gekwalificeerd als zijnde eigendom in zijn voormeld arrest *Gaygusuz*.

De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens oordeelt harerzijds dat, enerzijds, een vordering van ouderdomspensioen enkel als een eigendom kan worden beschouwd indien het is aangelegd in een kapitalisatiesysteem en dat, anderzijds, artikel 1 slechts wordt geschonden in geval van volledige ontzegging van die pensioenvordering.

Daaruit volgt dat, zoals het Hof van Beroep overigens heeft beslist - zonder dat het hieromtrent door de eisers in cassatie is tegengesproken - de in het in het geding zijnde artikel 11, § 4, bedoelde indexering niet een eigendom zou vormen in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, bij ontstentenis van een verband met de door de begunstigden betaalde bijdragen.

A.8.3. Zelfs in de veronderstelling dat het Hof oordeelt dat die indexering een eigendom vormt in de zin van het voormelde artikel 1, zou artikel 11, § 4, geen discriminatie teweegbrengen in het genot van die eigendom, aangezien de niet-toepassing van dat voordeel personen betreft die nooit in België gewerkt noch er verbleven hebben.

A.9. Wat betreft de door de eisers in cassatie in ondergeschikte orde in geformuleerde vordering (cf. A.5), antwoordt de Ministerraad in zijn memorie van antwoord daarop als volgt.

Enerzijds, is de interpretatie van de bilaterale overeenkomsten van 1952 en 1975 die door de voornoemde eisers wordt aangevoerd achtereenvolgens verworpen door de Rechtbank van eerste aanleg en het Hof van Beroep te Brussel, hetwelk hieromtrent niet wordt bekritiseerd in het cassatieberoep; de beslissing van het Hof van Beroep is bijgevolg definitief hieromtrent.

Anderzijds, is het Hof niet bevoegd om zich uit te spreken over de aldus aangevoerde interpretatie, aangezien die kwestie onder de bevoegdheid van de verwijzende rechter valt.

Bovendien wordt opgemerkt dat het Hof niet bevoegd is om te oordelen of bepalingen van internationaal recht, zoals de hiervoor vermelde bilaterale overeenkomsten, in overeenstemming zijn met de Grondwet, aangezien het Hof, krachtens artikel 142, tweede lid, 3°, van de Grondwet, enkel de wetten, decreten en ordonnanties kan toetsen.

- B -

*De in het geding zijnde bepaling en de wordingsgeschiedenis ervan*

B.1.1. Vooraleer Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi de onafhankelijkheid bereikten, waren de aldaar tewerkgestelde werknemers verzekerd tegen ouderdom en vroegtijdige dood via drie instellingen: de koloniale Pensioens- en Gezinstoelagenkas voor Werknemers, het koloniaal Toelagenfonds voor Werknemers en het Bijzonder Toelagenfonds; die Kas en Fondsen waren belast met de betaling van de renten, toelagen en verhogingen bedoeld in de desbetreffende wetgeving, in het bijzonder in het decreet van 10 oktober 1945.

Zoals het aan het genoemde decreet voorafgaande verslag aan de Regent (*Ambtelijk Blad van Belgisch-Congo*, 1952, 1e deel, pp. 267 en 268) aangeeft, werd het koloniale stelsel van sociale zekerheid beschouwd als een gemengd stelsel dat, voor een deel, een kapitalisatiestelsel en, voor een ander deel, een repartitiestelsel was :

« Het regime dat werd aangenomen is een toepassing van dit tweede stelsel [d.i. van het kapitalisatiestelsel]. In een geest van billijkheid tegen de verzekeringsplichtigen verleent het hun voordeelen naar verhouding van de hoogte van elke bijdrage en verzekert hun de grootst mogelijke rente dank zij de kapitalisatie van de stortingen. Voor een ruim deel past het decreet bovendien het stelsel der verdeling toe : inderdaad de gezamenlijke werkgevers en verzekeringsplichtigen dragen solidair bij tot het oprichten van een gemeenschappelijk fonds, zodat het mogelijk zal zijn een pensioentoeslag te verleenen, toelage geheeten in het decreet, voor den diensttijd dien de werknemers gedaan hebben vóór de instelling van het pensioenregime en toelaten zal, indien de economische toestanden in de toekomst deze maatregel moesten wettigen, verhoogingen van pensioenen en toelagen te verleenen. Op het stelsel der verdeling steunt het decreet ook om weezentoelagen te verleenen. [...] »

B.1.2. De wet van 16 juni 1960, zoals het opschrift ervan aangeeft, plaatst de instellingen belast met het beheer van de sociale zekerheid van de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi - waaronder de voormelde instellingen - onder de waarborg van de Belgische Staat en doet door de Belgische Staat de maatschappelijke prestaties waarborgen ten gunste van die werknemers in het kader van het koloniaal stelsel van sociale zekerheid, met name inzake pensioenen. Die wet is

herhaaldelijk gewijzigd en in het bijzonder, wat betreft de in het geding zijnde bepalingen, bij de wet van 11 februari 1976.

B.1.3. Artikel 11 van de wet van 16 juni 1960 voorziet in de indexering van bij de wet gewaarborgde prestaties, en met name van de prestaties inzake pensioen, gewaarborgd bij artikel 3 van de voormelde wet.

De prejudiciële vraag beoogt artikel 11, in zoverre het de begunstigden van de voormelde indexering preciseert en een verschil in behandeling maakt bij het genot daarvan. Zij beperkt zich dus tot de enkele paragraaf 3, zoals die voortvloeit uit de wijziging van artikel 11 bij de wet van 11 februari 1976 (artikel 19).

Die paragraaf 3 bepaalt :

« Dit artikel is toepasselijk op de gerechtigden van Belgische nationaliteit en op de onderhorigen van landen waarmee een desbetreffende wederkerigheidsovereenkomst gesloten is. »

Overigens blijkt uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag dat het Hof enkel over de grondwettigheid van het voormelde artikel 11, § 3, wordt ondervraagd in zoverre het van toepassing is op de prestaties inzake pensioen bedoeld in de *litterae* a en d van artikel 3, eerste lid, van de wet van 16 juni 1960, namelijk de ouderdomsrenten en weduwenrenten en de op de genoemde renten toegepaste verhogingen.

Het voormelde artikel 3 bepaalt :

« De Belgische Staat waarborgt :

a) de ouderdomsrenten en weduwenrenten verzekerd door de bijdragen aan de Pensioens- en Gezinstoelagenkas voor de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi gestort in toepassing van wettelijke of reglementaire bepalingen, voor dienstperioden die 1 juli 1960 voorafgaan;

b) de ouderdomstoelagen en weduwentoeelagen ten laste van het Toelagenfonds voor werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi en van het Bijzonder Toelagenfonds voor de diensten verricht vóór 1 januari 1942;

c) de wezentoelagen ten laste van dezelfde organismen uit hoofde van de diensten verricht vóór 1 juli 1960;

d) de verhogingen toegepast, vóór 1 januari 1960, op de renten en toelagen bedoeld onder a) en b) hierboven;

e) de verhogingen toegepast, vóór 1 januari 1960, ten laste van het Toelagenfonds voor werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi, op de renten en toelagen toegekend wegens herstel der schade voortvloeiende uit de arbeidsongevallen en uit de beroepsziekten.

De toelage waarover sprake in artikel 46 van de op 25 januari 1952 gecoördineerde decreten, betreffende de verzekering tegen de ouderdom en het vroegtijdig overlijden van de werknemers in Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi, wordt aan de weduwe toegekend over de vóór 1 januari 1942 komende tewerkstellingsduur, ook als het huwelijk na het ingaan van de ouderdomsrente gesloten is geworden, doch bijaldien het één jaar vóór het overlijden van de verzekerde aangegaan werd.

De toelage waarover sprake in artikel 72 van de bedoelde decreten wordt aan de weduwe toegekend ook als het huwelijk gesloten is geworden nadat de werknemer 55 jaar geworden was, bijaldien het één jaar vóór zijn overlijden aangegaan werd.

Nochtans, voor de gerechtigden van vreemde nationaliteit die niet onderhorigen zijn van landen waarmede een wederkerigheidsakkoord zal afgesloten zijn, is de waarborg beperkt, voor wat betreft de toelagen en verhogingen bedoeld onder littera's b) tot e) van de eerste alinea tot het deel van deze prestaties die overeenstemmen met de verhouding bestaande tussen het vermogen, op 30 juni 1960, van het verzekeringsorganisme en de waarde, op deze datum, van zijn toekomstige verbintenissen. Deze verhouding zal door koninklijk besluit bepaald worden. »

B.1.4. Het Hof zal bijgevolg zijn toetsing beperken tot het enkele artikel 11, § 3, van de wet van 16 juni 1960, en in de enkele mate waarin het van toepassing is op de prestaties bedoeld in artikel 3, eerste lid, *litterae* a en d, van die wet.

*Wat betreft de ontvankelijkheid van de vraag*

B.2. In hoofdorde betoogt de Ministerraad dat « Zwitserse onderdanen die in de Zwitserse Bondsstaat wonen, niet de in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verankerde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie kunnen aanvoeren, aangezien zij niet voldoen aan de eerste voorwaarde gesteld in artikel 191 van de Grondwet, die erin bestaat dat men zich op het grondgebied van België bevindt ».

B.3. Voor het Hof vermogen de partijen niet de inhoud van de prejudiciële vragen te wijzigen of te laten wijzigen; het Hof merkt op dat zulks precies het gevolg is van de door de Ministerraad opgeworpen exceptie, doordat, terwijl de verwijzende rechter het Hof ondervraagt over de bestaanbaarheid van artikel 11, § 3, van de wet van 16 juni 1960 met het gelijkheidsbeginsel, de exceptie ertoe strekt het te doen zeggen of de eisers in cassatie zich, ten aanzien van artikel 191 van de Grondwet, op het gelijkheidsbeginsel konden beroepen.

De door de Ministerraad opgeworpen exceptie wordt verworpen.

#### *Ten gronde*

B.4. Het aan het Hof ter beoordeling voorgelegde verschil in behandeling wordt gemaakt door het voormelde artikel 11, § 3, op het vlak van de indexering van de renten en verhogingen bedoeld in artikel 3, eerste lid, *litterae* a en d, tussen, enerzijds, de begunstigen van Belgische nationaliteit of onderdanen van een Staat waarmee een wederkerigheidsakkoord is afgesloten en, anderzijds, de onderdanen van de andere Staten; terwijl eerstgenoemden de indexering van de voormelde renten en verhogingen genieten, bedoeld in artikel 11, §§ 1 en 2, blijven laatstgenoemden daarvan verstoken.

B.5. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 juni 1960, en met name uit de memorie van toelichting ervan (*Gedr. St.*, Kamer, 1959-1960, 487, 1<sup>o</sup>) volgt dat de nagestreefde doelstelling in essentie tweevoudig was : het ging erom, enerzijds, de door de begunstigen in het kader van het koloniale stelsel van sociale zekerheid verkregen rechten te garanderen, en zulks binnen de grenzen van het door de Belgische Staat teruggevorderde vermogen en, anderzijds, als nieuw voordeel, het genot van de automatische indexering van die prestaties aan bepaalde begunstigen toe te kennen. Die oorspronkelijke dubbele doelstelling is overigens in herinnering gebracht bij de aanneming van de wet van 11 februari 1976 tot wijziging van de wet van 16 juni 1960, in de volgende bewoordingen (*Gedr. St.*, Senaat, 1974-1975, 585, 2<sup>o</sup>, p. 2) :

« De wet van 16 juni 1960 is een garantiewet naar luid waarvan België zich in de plaats heeft gesteld van de Kolonie om ten opzichte van de werknemers uit de privé-sector en van hun rechtverkrijgenden de sociale uitkeringen te garanderen. Algemeen was de geboden garantie volledig

voor de Belgen en werd ze binnen de grenzen van het vermogen toegezegd aan de minderheid van vreemdelingen die bij het stelsel aangesloten waren geweest. De aanpassing aan het indexcijfer niet te na gesproken, had de wet van 16 juni 1960 aan de koloniale werknemers niets méér toegezegd dan datgene wat de koloniale wetgeving te hunnen voordele had geregeld. »

Overeenkomstig de beperking die is gesteld aan de verwezenlijking van eerstgenoemde doelstelling, is de verhouding tussen « het vermogen [...] van het verzekeringsorganisme en de waarde, op deze datum, van zijn toekomstige verbintenissen », bedoeld in artikel 3, *in fine*, van de wet van 16 juni 1960, vastgesteld op 42,1 pct. bij het koninklijk besluit van 16 april 1963 (*Belgisch Staatsblad* van 1 juni 1963). Het blijkt niet dat de regelmatigheid van dat koninklijk besluit destijds is betwist, met name door de eisende partijen in cassatie, zodat niet moet worden ingegaan op hun vordering, die overigens in « uiterst ondergeschikte orde » is geformuleerd opdat « de overlegging van alle gegevens » wordt gelast, die tot de vaststelling van het voormelde percentage hebben gediend.

B.6. Niet alleen breidt artikel 11, § 3, het voordeel van de in het geding zijnde indexering uit tot de vreemde onderdanen van landen waarmee België een wederkerigheidsakkoord heeft afgesloten, maar artikel 69 van de programmawet van 2 juli 1981, gewijzigd bij artikel 15 van de programmawet van 20 juli 1990, stelt de E.G.-onderdanen gelijk met de Belgen wat betreft de prestaties bedoeld in de wet van 16 juni 1960, met inbegrip dus van de indexering bedoeld in artikel 11, en het toepassingsveld ervan ten aanzien van de personen.

De criteria afgeleid uit de nationaliteit van de begunstigen en, wat de niet-E.G.-vreemdelingen betreft, uit het al dan niet bestaan van een wederkerigheidsakkoord vormen objectieve criteria.

Er dient echter te worden onderzocht of het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op het vlak van de indexering van de in het geding zijnde renten en verhogingen redelijkerwijze verantwoord is ten aanzien van de bij de wet van 16 juni 1960 nagestreefde doelstellingen.

B.7.1. Voorafgaandelijk dient te worden opgemerkt dat de koloniale wetgeving inzake sociale zekerheid niet voorzag in de automatische indexering van de renten en verhogingen inzake pensioenen. In dat opzicht bevat het in het geding zijnde artikel 11, dat die indexering invoert, een

maatregel die verschillend is van die van artikel 60 van de gecoördineerde bepalingen betreffende de verzekering tegen ouderdom en vroegtijdige dood van de werknemers van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi (officieuze coördinatie door de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid op 30 juni 1960). Dat artikel 60 voorzag enkel in de mogelijkheid voor de Koning om de renten en toelagen aan te passen « wanneer de economische toestanden een aanpassing [...] wettigen ».

Daaruit volgt dat, zoals in de in B.5 geciteerde parlementaire voorbereiding wordt aangetoond, de indexering van de prestaties bedoeld in de koloniale wetgeving niet in de lijn ligt van de bij de wet van 16 juni 1960 nagestreefde doelstelling van waarborg, maar een nieuw voordeel vormt, dat niet de tegenhanger is van bijdragen gestort door de onderworpenen in het kader van het koloniale stelsel van sociale zekerheid, en bijgevolg een autonome maatregel vormt ten aanzien van het genoemde stelsel.

B.7.2. Het Hof merkt vervolgens op dat terwijl het, bij de inwerkingstelling van de voormelde doelstelling van waarborg, vaststond dat de Belgische Staat slechts een deel zou terugvorderen van het vermogen van de koloniale instellingen die inzake pensioen optreden - en dit daadwerkelijk het geval is geweest - en zulks in onvoldoende mate om alle verbintenissen van de genoemde instellingen op zich te nemen, de wet van 16 juni 1960 de omvang van haar waarborg echter niet strikt heeft beperkt tot die verhouding; aldus garandeert artikel 3 van de voormelde wet integraal de ouderdomsrenten en weduwenrenten in *littera a* ervan en zulks ongeacht de nationaliteit van de begunstigde. Daaruit volgt dat de onderdanen van landen waarmee het in artikel 3, *in fine*, en in artikel 11, § 3, bedoelde wederkerigheidsakkoord niet is gesloten, desalniettemin, naar het voorbeeld van de andere begunstigden, de integrale betaling genieten van de krachtens de koloniale wetgeving verworven ouderdomsrenten en weduwenrenten. In dat opzicht wordt onder de begunstigden geen enkel verschil in behandeling gemaakt.

B.7.3. Rekening houdend met die elementen en met de financiële kosten die met de indexering van de prestaties gepaard gaan, blijkt het, ten aanzien van de doelstellingen van de wet van 16 juni 1960, niet van verantwoording verstoken dat het voordeel ervan is



voorbehouden aan de enkele eigen onderdanen. Aangezien de wetgever bovendien de Belgische onderworpenen die indexering wilde laten genieten, blijkt het verantwoord dat het voordeel ervan is uitgebreid tot de onderdanen van de Staten die hetzelfde doen ten voordele van de Belgen.

B.8.1. Volgens de eisers in cassatie zou de maatregel hoe dan ook onevenredig zijn, in zoverre hij, door de aanzienlijke vermindering van het pensioen die voor hen daaruit zou voortvloeien - in vergelijking met het door de Belgen en gelijkgestelden geïnde pensioen -, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het recht op ongestoord genot van de eigendom dat bij die bepaling wordt gewaarborgd, zou schenden.

Dat artikel bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht. »

B.8.2. Het Hof stelt vast dat de ouderdoms- en weduwenrenten niet worden verminderd. Er dient overigens te worden opgemerkt dat het recht van een persoon op het ongestoord genot van « zijn » eigendom geen betrekking kan hebben op eigendommen die geenszins van hem zijn of geweest zijn. De bevoegdheid om een bepaling te interpreteren betreffende de bescherming van de aan de personen erkende rechten op hun eigendom bevat geen machtiging van de rechter om de wetgeving af te keuren die, in elke Staat, de verdeling zelf van die eigendommen bepaalt en bijgevolg de voorwaarden waaronder die rechten worden verkregen.

B.9. Uit wat voorafgaat volgt dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

*Wat betreft het verzoek dat door de eisers in cassatie in ondergeschikte orde wordt geformuleerd*

B.10. In het geval waarin het Hof zou oordelen dat artikel 11, § 3, van de wet van 16 juni 1960 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, betogen de eisers in cassatie, in ondergeschikte orde, dat die bepaling de artikelen 10 en 11 schendt «in de interpretatie die de Belgische Staat eraan geeft, volgens welke, wat betreft de buitenlandse begunstigden, het vereiste wederkerigheidsakkoord moet zijn afgesloten na de inwerkingtreding van de wet van 16 juni 1960 en teneinde specifiek te voorzien in de uitvoering ervan».

B.11. Het Hof van Cassatie ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid met het gelijkheidsbeginsel van het verschil in behandeling dat door artikel 11 van de wet van 16 juni 1960 wordt gemaakt bij het voordeel van de indexering, ongeacht de draagwijdte die moet worden gegeven aan het begrip «wederkerigheidsakkoord».

De partijen vermogen niet, voor het Hof, de prejudiciële vraag te wijzigen of te laten wijzigen, hetgeen precies datgene is waartoe het verzoek dat in ondergeschikte orde door de eisers voor het Hof van Cassatie is geformuleerd, leidt.

Daaruit volgt dat het genoemde verzoek onontvankelijk is.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De wet van 16 juni 1960 « [die] de organismen belast met het beheer van de sociale zekerheid van de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi onder de controle en de waarborg van de Belgische Staat plaatst, en [die] waarborg draagt door de Belgische Staat van de maatschappelijke prestaties ten gunste van deze werknemers verzekerd », schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, doordat ze, bij artikel 11, § 3, ervan, gewijzigd bij de wet van 11 februari 1976, wat betreft de indexering van de renten en verhogingen bedoeld in artikel 3, eerste lid, *litterae* a en d, van dezelfde wet, een verschil in behandeling instelt tussen, enerzijds, de begunstigden van Belgische nationaliteit of onderdanen van landen waarmee een wederkerigheidsakkoord is afgesloten en, anderzijds, de buitenlandse begunstigden, onderdanen van andere landen.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 januari 1999.

De wnd. griffier,

De voorzitter,

R. Moerenhout

M. Melchior