

Rolnummer 3362
Arrest nr. 4/2006 van 11 januari 2006

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 18 januari 2005 in zake L. Thienpont tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 20 januari 2005, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Houden de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregeling, in zover in een overlevingspensioen en niet in een rustpensioen voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar wordt voorzien enerzijds, in vergelijking met de artikelen 74, 75, 76 en 77 van het koninklijk besluit van 21 december 1976 [lees : 1967], genomen ter uitwerking van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967, en artikel 30 van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 en artikel 260 van de wet van 22 december 1989, in zover hierin ook in een rustpensioen wordt voorzien voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van een werknemer anderzijds, een ongelijke behandeling in van de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar, een werknemer en een zelfstandige zodat deze artikelen strijdig zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, of schendt minstens het ontbreken van het bestaan van eenzelfde wettelijke regeling aangaande het recht op een deel van het rustpensioen van de ambtenaar voor diens uit de echt gescheiden echtgenoot, door het opleggen van de voorwaarde dat een vonnis dient te zijn geveld dat een onderhoudsgeld wordt toegestaan of dat een inkomstendeleгатie werd bekomen, het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en niet-discriminatiebeginsel, zoals voorzien in artikel 10 en 11 van de Grondwet ? ».

L. Thienpont, wonende te 2470 Retie, Nieuwstraat 21, en de Ministerraad hebben elk een memorie ingediend; de Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 14 september 2005 :

- is verschenen : Mr. S. Sottiaux, tevens *loco* Mr. D. D'Hooghe, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

De eiseres voor de verwijzende rechter vordert de toekenning van een gedeelte van het rustpensioen van haar ex-echtgenoot, op grond van diens loopbaan als ambtenaar. In ondergeschikte orde verzoekt zij de verwijzende rechter een prejudiciële vraag te stellen betreffende de ongelijke behandeling van een uit de echt gescheiden partner van iemand die hetzij werknemer, hetzij ambtenaar is.

De eiseres was gehuwd met een partner die een gemengde loopbaan (werknemer en ambtenaar) had. Na de echtscheiding ging de ex-echtgenoot met rustpensioen. De eiseres ontvangt een gedeelte van het rustpensioen, gebaseerd op de loopbaan van haar ex-echtgenoot als werknemer. De aanvraag van de eiseres om haar tevens een rustpensioen op basis van de loopbaan van haar ex-echtgenoot als ambtenaar toe te kennen werd door de Administratie der Pensioenen geweigerd, om reden dat de wet van 15 mei 1984 niet in een rustpensioen voorziet voor de ex-echtgenoot van een ambtenaar, tenzij het echtscheidingsvonnis in een onderhoudsgeld voorziet of door de vrederechter een inkomstendelegatie werd toegestaan. Volgens de eiseres is het verschil in behandeling, naargelang de ex-echtgenoot een werknemer dan wel een ambtenaar is, discriminerend. Zij merkt op dat de personen die aanspraak maken op pensioen tot dezelfde categorie behoren: in beide gevallen gaat het om ex-echtgenoten die zelf geen beroepsinkomen hebben. Voorts betoogt zij dat een eventuele lacune in de wetgeving - het niet voorzien in een pensioen voor de ex-partner van een ambtenaar - evenzeer discriminerend kan zijn.

Na vastgesteld te hebben dat er op het eerste gezicht een discriminerend verschil in behandeling bestaat tussen personen van eenzelfde categorie - ex-echtgenoten die nooit een inkomen hebben verworven - stelt de verwijzende rechter de voormelde prejudiciële vraag.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Standpunt van de eiseres voor de verwijzende rechter*

A.1.1. Volgens de eiseres voor de verwijzende rechter bestaat er een onverantwoord verschil in behandeling tussen, enerzijds, de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar en, anderzijds, de uit de echt gescheiden echtgenoot van een werknemer.

De uit de echt gescheiden echtgenoot van een werknemer heeft recht op een rustpensioen op grond van de artikelen 74 tot 77 van het koninklijk besluit van 21 december 1967, terwijl de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar geen recht heeft op een eigen rustpensioen, nu de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen enkel de toekenning van een overlevingspensioen ten voordele van de ex-echtgenoot van een ambtenaar mogelijk maakt. Die lacune in de wetgeving is volgens de eiseres voor de verwijzende rechter discriminerend. Zij merkt op dat slechts uitzonderlijk de Administratie der Pensioenen kan overgaan tot een inhouding op het rustpensioen van de gepensioneerde ambtenaar ten voordele van diens ex-echtgenoot, namelijk wanneer de echtscheiding lastens de gepensioneerde ambtenaar werd uitgesproken waarbij een onderhoudsgeld werd toegekend of wanneer de vrederechter beslist dat de ex-echtgenoot een gedeelte van het rustpensioen rechtstreeks kan ontvangen.

Die partij is van mening dat beide categorieën van personen vergelijkbaar zijn, nu het in beide gevallen gaat over echtgenoten die gescheiden zijn en zelf geen eigen inkomen hebben genoten. De omstandigheid dat hun ex-echtgenoot een werknemer of een ambtenaar was, verandert immers niets aan de financiële situatie waarin ze zich na een echtscheiding bevinden.

Volgens die partij berust het verschil in behandeling op een objectief criterium, namelijk het al dan niet gehuwd zijn geweest met een werknemer dan wel met een ambtenaar. Dat verschil in behandeling berust evenwel niet op een wettig doel, laat staan dat er enige verantwoording voor dat onderscheid zou bestaan.

A.1.2. Die partij verwerpt de zienswijze van het Ministerie van Financiën volgens welke geen discriminatie tussen beide categorieën van echtgenoten zou bestaan om reden dat de onderscheiden regelgevingen van andere beginselen uitgaan en gebaseerd zijn op verschillende concepten die als zodanig niet discriminerend zijn. Daaruit zou dan volgen dat het ene of het andere stelsel, naar gelang van het geval, meer of minder gunstig zal zijn voor de betrokkene. In die zienswijze wordt volgens de eiseres voor de verwijzende rechter evenwel niet aangegeven op grond van welke elementen het onderscheidingscriterium objectief zou kunnen zijn, noch wat het nagestreefde doel wettig zou maken. Volgens die partij zou het onderscheid dat in de in het geding zijnde maatregel wordt gemaakt, enkel pertinent zijn indien adequate criteria worden aangewend die in een redelijk verband staan met de aard, het doel en de gevolgen van de maatregel. Het beginsel dat het

pensioen van een ambtenaar als een uitgesteld loon moet worden beschouwd, is daartoe onvoldoende, aangezien het recht op dat zogenaamde uitgestelde loon vervalt bij het overlijden van de ambtenaar en bovendien ook voor een werknemer geldt dat zijn pensioenuitkering een vorm van uitgesteld loon is.

Volgens de eiseres voor de verwijzende rechter beoogde de wetgever met de regeling van het rustpensioen voor een ex-echtgenoot van een werknemer de personen te beschermen die zelf geen pensioenrechten hebben opgebouwd of geen inkomen hebben verworven. Die partij ziet niet in waarom een ex-echtgenoot van een ambtenaar die zich in een soortgelijke situatie bevindt niet dezelfde zekerheid van een rustpensioen zou mogen genieten.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.2.1. De Ministerraad herinnert eraan dat de regeling inzake het rustpensioen van de uit de echt gescheiden echtgenoot van een werknemer terug te vinden is in het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers (artikelen 75 tot 79).

In de pensioenregeling van de overheidssector, neergelegd in de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, heeft de uit de echt gescheiden echtgenoot geen recht op een vergelijkbaar pensioen op grond van de beroepsarbeid van de gewezen echtgenoot. De ex-echtgenoot van een ambtenaar kan wel een overlevingspensioen verkrijgen wanneer de gewezen echtgenoot overlijdt, voor zover bepaalde voorwaarden zijn vervuld (titel I van de voormelde wet van 15 mei 1984).

A.2.2. Ten gronde stelt de Ministerraad voorafgaand vast dat het ontbreken van een recht op een rustpensioen voor de ex-echtgenoot van een ambtenaar het gevolg is van het ontbreken van wetgeving ter zake. Die vermeende lacune volgt evenwel niet uit de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 15 mei 1984. In zoverre de prejudiciële vraag de bestaanbaarheid van die artikelen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet tot voorwerp heeft, dient zij volgens de Ministerraad dan ook ontkennend te worden beantwoord.

A.2.3. Vervolgens onderzoekt de Ministerraad of het ontbreken van een rustpensioen voor een ex-echtgenoot van een ambtenaar een discriminerende lacune vormt.

In dat verband betoogt de Ministerraad dat het voorgelegde verschil in behandeling betrekking heeft op twee onvergelykbare situaties : enerzijds, de situatie van de categorie van ex-echtgenoten van werknemers en, anderzijds, die van de categorie van ex-echtgenoten van ambtenaren. Die onvergelykbaarheid in het kader van de pensioenregeling vloeit voort uit de fundamenteel verschillende aard van de respectieve pensioenstelsels waaraan hun gewezen echtgenoten waren onderworpen. Met verwijzing naar de arresten nrs. 17/91 en 54/92 betoogt de Ministerraad dat het rustpensioen is bestemd om de werknemer na het beëindigen van zijn functie een inkomen te waarborgen. Het wordt berekend op basis van de loopbaan van de werknemer en van de tijdens die loopbaan verdiende bezoldigingen. In de particuliere sector wordt het gefinancierd uit de door de werkgevers en de werknemers afgedragen bijdragen. Het pensioen in de openbare sector staat daarentegen gelijk met een uitgestelde wedde. Het wordt niet gefinancierd door bijdragen die door werkgevers en werknemers tijdens de loopbaan worden gefinancierd, maar rechtstreeks door de openbare Schatkist. Uit de onvergelykbaarheid van de pensioenstelsels in de privé-sector, enerzijds, en in de openbare sector, anderzijds, volgt volgens de Ministerraad noodzakelijkerwijs ook de onvergelykbaarheid van de situatie van de ex-echtgenoot van een werknemer en die van de ex-echtgenoot van een ambtenaar. De toekenning van een rustpensioen aan de ex-echtgenoot van een ambtenaar is uitgesloten omdat het recht op een rustpensioen voor ambtenaren een persoonlijk en onoverdraagbaar recht is. Het pensioen van een ambtenaar is een uitgesteld loon en kan dan ook niet aan een ander persoon dan de ambtenaar zelf worden toegekend. Op dat beginsel is volgens de Ministerraad meermaals gewezen tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 mei 1984 : de ongelijke situatie op het vlak van het rustpensioen is deels het gevolg van de wens van de vakverenigingen van de openbare sector om de financiering door bijdragen geen doorgang te laten vinden wat betreft de rustpensioenen van de ambtenaren en van de wil om vast te houden aan het principe van het uitgesteld loon.

A.2.4. In ondergeschikte orde betoogt de Ministerraad dat indien de categorie van de ex-echtgenoten van een werknemer en die van de ex-echtgenoten van een ambtenaar toch vergelijkbaar zouden zijn - *quod non* -, moet worden vastgesteld dat de ongelijke behandeling van beide categorieën objectief en redelijk verantwoord is. Het onderscheid is gebaseerd op een objectief criterium : het statuut van ambtenaar of werknemer van de gewezen echtgenoot. Vervolgens streeft de ongelijke behandeling volgens de Ministerraad een wettig doel na,

namelijk het respecteren van de eigen aard - onder meer op het vlak van de financiering - van de verschillende pensioenstelsels in de openbare sector en in de privé-sector. Ten slotte is volgens de Ministerraad het verband tussen de in het geding zijnde ongelijke behandeling en het nagestreefde doel niet kennelijk onredelijk. In dat verband merkt de Ministerraad op dat het Hof zich in de voorliggende zaak terughoudend dient op te stellen, nu het te dezen niet de inmenging in het genot van een grondrecht of een basisbeginsel van de rechtsorde betreft, maar een complexe sociale materie die het voorwerp is geweest van sociaal overleg en die niet los kan worden gezien van het geheel van de pensioenregeling voor ambtenaren en werknemers. In zulk een geval beschikt de wetgever volgens de Ministerraad over een ruime beleidsvrijheid.

- B -

B.1. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen, in zoverre in die bepalingen enkel wordt voorzien in een overlevingspensioen, doch niet in een rustpensioen, voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar, terwijl voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van een werknemer het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers in een rustpensioen voorziet en, voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van een zelfstandige, het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen, in een pensioen voorziet.

De in het geding zijnde bepalingen zijn opgenomen in hoofdstuk III - « Het pensioen van de uit de echt gescheiden echtgenoot » van titel I - « Overlevingspensioenen » van de voormelde wet van 15 mei 1984.

Het recht op een overlevingspensioen van de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar wordt uitgewerkt in artikel 6. De regels met betrekking tot de berekening van het overlevingspensioen van die echtgenoot zijn opgenomen in de artikelen 7 en 8.

B.2. De prejudiciële vraag noopt tot een onderzoek van het mogelijk discriminerende karakter van de ontstentenis, in de voormelde wet van 15 mei 1984, van de mogelijkheid om aan de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar een rustpensioen toe te kennen op grond van de beroepsarbeid van de gewezen echtgenoot, terwijl het voormelde koninklijk besluit van 21 december 1967 wel in die mogelijkheid voorziet voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van een werknemer, en het voormelde koninklijk besluit nr. 72 van 10 november

1967 eveneens voorziet in een pensioen voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van een zelfstandige.

B.3.1. Volgens de Ministerraad zou het voorgelegde verschil in behandeling betrekking hebben op onvergelykbare categorieën van personen wegens de fundamenteel verschillende aard van de respectieve pensioenregelingen waaraan de gewezen echtgenoten van de gepensioneerden zijn onderworpen.

B.3.2. Zoals het Hof in verschillende arresten heeft vastgesteld, verschillen de pensioenregelingen wat betreft het doel, de financieringswijze en de toekenningsvoorwaarden ervan. Door die verschillen kan de persoon die recht heeft op een overheidspensioen in principe niet worden vergeleken met diegene die recht heeft op een werknemers- of zelfstandigenpensioen (zie met name de arresten nrs. 17/91, 54/92, 88/93, 48/95, 112/2001).

B.3.3. Wanneer daarentegen de wetgever beslist een rustpensioen toe te kennen aan de uit de echt gescheiden echtgenoot van een gepensioneerde, doet hij dat om een bepaalde bestaanszekerheid te waarborgen voor de personen die, doordat zij minstens ten dele financieel afhankelijk zijn geweest van hun echtgenoot, doordat zij vaak geen eigen inkomsten hebben en niet de mogelijkheid hebben gehad een persoonlijk pensioen op te bouwen, ten gevolge van hun echtscheiding in een precaire materiële situatie dreigen terecht te komen. Het pensioen wordt hun overigens geweigerd indien zij een beroepsactiviteit uitoefenen, en mag niet worden gecumuleerd. Die personen bevinden zich in een identieke situatie, ongeacht de pensioenregeling van hun gewezen echtgenoot, omdat zij dreigen dezelfde materiële moeilijkheden te krijgen ten gevolge van de verbreking van hun huwelijksband. Uit de verschillen tussen de pensioenregelingen kan niet worden afgeleid dat zij niet vergelijkbaar zijn.

B.4. In de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 15 mei 1984 licht de bevoegde Staatssecretaris als volgt toe waarom, voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar, werd gekozen voor een overlevingspensioen, en niet voor een rustpensioen :

« In de pensioenregeling van de overheidsdiensten heeft de uit de echt gescheiden vrouw als dusdanig geen recht op een pensioen op grond van de beroepsarbeid van haar gewezen man.

Maar zij kan een overlevingspensioen verkrijgen wanneer haar gewezen man overlijdt, voor zover bepaalde voorwaarden vervuld zijn [...].

In de pensioenregeling der werknemers kan de beroepsarbeid, verricht door de gewezen man gedurende het huwelijk, aanspraak op een rustpensioen verlenen aan de uit de echt gescheiden vrouw [...].

Het was evenwel onmogelijk de regeling van de overheidssector af te stemmen op die van de werknemers zonder te raken aan het individueel recht op rustpensioen. Met andere woorden, het bestaande statuut moest worden geëerbiedigd en werd verlengd. Een andere werkwijze zou in strijd geweest zijn met het akkoord dat met de vakorganisaties was gesloten » (*Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 557/4, p. 61).

« Men kan echter de pensioenregeling van de staatsambtenaren niet wijzigen, aangezien het pensioenrecht een individueel recht is of een uitgesteld loon. Zolang men die interpretatie niet opgeeft, is het dus niet mogelijk aan de uit de echt gescheiden vrouw een rustpensioen toe te kennen. Het ware ondenkbaar aan iemand die niet in dienst van de Staat gewerkt heeft, een uitgesteld loon toe te kennen » (*Parl. St.*, Kamer, 1983-1984, nr. 855/18, p. 22).

B.5. Uit de vergelijking tussen de echtgenoot van een gepensioneerde uit de overheidssector en die van een gepensioneerde uit de privé-sector blijkt dat, in beide gevallen, de wetgever zich heeft bekommerd om de materiële situatie van de echtgenoot wiens huwelijksband wordt verbroken, maar dat de rechten die hij die echtgenoten heeft toegekend, verschillend zijn.

B.6. Dat verschil in behandeling is niet zonder redelijke verantwoording.

Zowel in de sector van de overheid als in die van de werknemers en van de zelfstandigen, is het rustpensioen bestemd om de gepensioneerde na het beëindigen van zijn loopbaan een inkomen te waarborgen.

In tegenstelling tot het rustpensioen voor werknemers en zelfstandigen, wordt het rustpensioen in de overheidssector beschouwd als een uitgestelde wedde; het wordt niet gefinancierd door sociale bijdragen. Uit dat fundamentele verschil vloeit een aantal gevolgen voort, die eigen zijn aan de logica van elk van de systemen.

B.7. In de privé-sector verkrijgt de uit de echt gescheiden echtgenoot aldus een autonoom recht op een rustpensioen, maar heeft hij geen recht op een overlevingspensioen. In de overheidssector heeft de uit de echt gescheiden echtgenoot geen recht op een rustpensioen, maar kan hij aanspraak maken op een overlevingspensioen, op voorwaarde dat hij de leeftijd van vijfenveertig jaar heeft bereikt en het huwelijk ten minste één jaar heeft geduurd.

B.8. Het verschil in behandeling zou onevenredige gevolgen hebben indien het ertoe zou leiden dat de uit de echt gescheiden echtgenoot geen inkomsten meer heeft, terwijl hij behoeftig is. Hij kan echter, zoals in de prejudiciële vraag wordt onderstreept, indien hij na de echtscheiding een onderhoudsuitkering of een ontvangstmachtiging heeft verkregen, een gedeelte van het rustpensioen van zijn gewezen echtgenoot toegewezen krijgen, ter uitvoering van een rechterlijke beslissing. Ten slotte, indien hij geen aanspraak kan maken op een onderhoudsuitkering, kan hij een beroep doen op de systemen van maatschappelijke hulpverlening die de federale wetgeving te zijner beschikking stelt.

B.9. Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, kunnen de in de prejudiciële vraag aangeklaagde verschillen in behandeling niet als discriminerend worden beschouwd.

B.10. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in zoverre zij enkel in een overlevingspensioen, en niet in een rustpensioen voorzien voor de uit de echt gescheiden echtgenoot van een ambtenaar.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 11 januari 2006.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts