

Rolnummers 2088, 2134 en 2136
Arrest nr. 49/2002 van 13 maart 2002

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 23 en 24 van de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen (betreffende de « solidariteitsbijdrage »), ingesteld door R. Clignez en anderen.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 7 december 2000, 21 en 26 februari 2001 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 8 december 2000, 22 en 27 februari 2001, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 23 en 24 van de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen (betreffende de « solidariteitsbijdrage ») (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 augustus 2000), door respectievelijk :

a) R. Clignez, wonende te 7160 Chapelle-lez-Herlaimont, rue J. Wauters 168, J.P. Couneson, wonende te 7030 Saint-Symphorien, rue Jules Antheunis 41, E. De Plaen, wonende te 1070 Brussel, Victor Olivierlaan 8/9, R. Henry, wonende te 7160 Chapelle-lez-Herlaimont, avenue des Cerisiers 10, J. Lixon, wonende te 6110 Montigny-le-Tilleul, rue de Gozée 657, A. Mazy, wonende te 1000 Brussel, Venezuelalaan 23, G. Weis, wonende te 1050 Brussel, Malibranstraat 40/A, en de v.z.w. Federatie van Bruggepensioneerden en Gepensioneerden, met zetel te 1000 Brussel, Bergstraat 38;

b) J. Duchesne, wonende te 5370 Havelange, rue Basse-Voie 1;

c) J. Potty, wonende te 6927 Resteigne, rue du Couvent 97.

Die zaken zijn ingeschreven onder de nummers 2088 (a), 2134 (b) en 2136 (c) van de rol van het Hof.

II. *De rechtspleging*

Bij beschikkingen van 8 december 2000, 22 februari 2001 en 27 februari 2001 heeft de voorzitter in functie de rechters van de respectieve zetels 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 in die zaken artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikkingen van 6 februari 2001, 22 mei 2001 en 26 september 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld respectievelijk met de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe en E. Derycke.

Bij beschikking van 28 februari 2001 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de beroepen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 15 maart 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 maart 2001.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 27 april 2001 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 23 mei 2001 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de verzoekende partij in de zaak nr. 2134, bij op 21 juni 2001 ter post aangetekende brief;
- de verzoekende partij in de zaak nr. 2136, bij op 25 juni 2001 ter post aangetekende brief;
- de verzoekende partijen in de zaak nr. 2088, bij op 27 juni 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 mei 2001 en 29 november 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 7 december 2001 en 7 juni 2002.

Bij beschikking van 17 oktober 2001 heeft voorzitter M. Melchior de zaken voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 20 november 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 19 oktober 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 20 november 2001 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Van Steenwinckel, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 2088;
 - . Mr. M. Detry, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 2134;
 - . Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 2136;
 - . Mr. K. Winters en Mr. J.-L. Jaspar, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- zijn de zaken 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 -

Wat de ontvankelijkheid betreft

Zaak nr. 2088

A.1.1. De eerste zeven verzoekende partijen, die gepensioneerd zijn, hebben tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 de solidariteitsbijdrage betaald; zij hebben een persoonlijk, rechtstreeks, actueel, vaststaand en wettig belang aangezien de bestreden bepalingen hun rechtspositie rechtstreeks en ongunstig raken. De achtste verzoekende partij, de v.z.w. Federatie van Bruggepensioneerden en Gepensioneerden, telt een dertigtal statutaire leden en heeft tot doel de collectieve belangen te verdedigen van haar leden die met brugpensioen of gepensioneerd zijn; die belangenverdediging streeft zij na overeenkomstig haar maatschappelijk doel, zodat zij een persoonlijk belang heeft.

A.1.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep en is van mening dat de verzoekende partijen, aangezien zij oorspronkelijk nooit de integrale terugbetaling van de solidariteitsbijdragen hebben geëist, ervan hebben afgezien die integrale terugbetaling te eisen, en dat zij bijgevolg geen belang hebben bij de vernietiging van de artikelen 23 en 24 van de wet van 12 augustus 2000. De enige reden waarom het Arbitragehof immers de validering van de bijdragen heeft vernietigd was dat de verplichting tot terugbetaling door de overheid niet op het totaalbedrag van de bijdragen betrekking zou hebben, maar alleen op dat deel van de bijdragen dat betrekking heeft op de kapitalen die vóór 1995 zijn betaald.

A.1.3. De verzoekende partijen voeren in de eerste plaats aan dat zij, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, nog geen genoegdoening hebben gekregen en dat zij bijgevolg hun belang behouden om bij de verschillende instanties in rechte te treden. Zij hebben evenmin ervan afgezien de volledige terugbetaling van de betaalde bijdragen te eisen, wat blijkt uit een heel aantal vonnissen. Ten slotte betwisten zij de draagwijdte die de Ministerraad aan arrest nr. 86/98 van het Hof geeft.

Zaak nr. 2134

A.2.1. De verzoeker is een gepensioneerde leraar die de solidariteitsbijdrage waarin artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 voorziet, heeft betaald.

A.2.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep om reden dat de verzoeker oorspronkelijk niet de integrale terugbetaling van de in 1995 en 1996 gestorte bijdragen zou hebben geëist.

A.2.3. De verzoeker antwoordt dat hij bij de bevoegde rechterlijke instanties een dergelijke vordering heeft ingesteld en voegt overigens eraan toe dat het argument van de Ministerraad met betrekking tot het afzien van de eis tot integrale terugbetaling een drogreden is.

Zaak nr. 2136

A.3.1. De verzoeker, die sinds 1990 gepensioneerd is, ontvangt sinds dat jaar een drievoudig pensioen waarop een solidariteitsbijdrage is ingehouden; hij heeft bijgevolg belang bij de vernietiging van de artikelen 23 en 24 van de wet van 12 augustus 2000.

A.3.2. De Ministerraad voert aan dat de solidariteitsafhouding die is ingehouden op het bruto maandelijks totaalbedrag van de pensioenen van de verzoeker - dat 193.100 frank bedraagt - 2 pct. is en dat bijgevolg de eventuele onregelmatigheid van de opeenvolgende wetten en besluiten geen negatieve gevolgen kan hebben gehad voor de situatie van de verzoeker.

A.3.3. De verzoeker antwoordt dat, ook al bedraagt de solidariteitsafhouding 2 pct. van het totaal van zijn pensioenen en is de drempel van 2 pct. reeds bereikt vanaf een pensioenbedrag van 80.832 frank, in het totaal toch 2 pct. als solidariteitsbijdrage is ingehouden op het maandelijks pensioen waarop hij recht heeft, wat

overeenkomt met het maximumpercentage dat voor die bijdragen is bepaald. Hij heeft bijgevolg belang om in rechte te treden – ongeacht de verhouding van de afhouding die op zijn pensioenen is ingehouden – in zoverre de wettelijke of reglementaire grondslag voor het invoeren van een solidariteitsbijdrage onregelmatig is.

Het argument van de Ministerraad met betrekking tot het zogenaamde afzien van de eis tot integrale terugbetaling, is afgeleid uit een korte passage van het arrest nr. 86/98 van het Hof (overweging B.12.3, laatste alinea) waarvan hij niet heeft vermeld dat zij met de woorden « ten overvloede » begint, wat betekent dat het Hof ervan uitgaat dat, principieel gezien, de Staat geen enkele van de gedurende twee jaar ten onrechte als solidariteitsbijdragen geïnde sommen mag behouden (eerste deel van de alinea) en dat de Staat zich in dit geval geen zorgen zou moeten maken over de budgettaire repercussies van de vernietiging van de bepalingen die op dat ogenblik werden aangevochten, omdat de verzoekers zich ten doel leken te stellen dat de Staat hun alleen de solidariteitsbijdragen zou terugbetalen die waren ingehouden op de kapitalen gestort vóór 1995.

De verzoeker kan ten slotte de Ministerraad niet volgen wanneer hij zich beroept op het gezag van gewijsde van het voormelde arrest van het Hof in zijn poging om de beroepen die in het kader van de huidige rechtspleging zijn ingesteld, niet-ontvankelijk te laten verklaren.

Wat het vernietigingsmiddel betreft

A.4.1. Alle verzoekende partijen voeren een enig vernietigingsmiddel aan dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.4.2. Het optreden van de wetgever bij de wet van 12 augustus 2000 en meer bepaald bij de artikelen 23 en 24 ervan heeft tot doel of tenminste tot gevolg dat afbreuk wordt gedaan aan de gelijke toegang van burgers tot de hoven en rechtbanken, aan de rechtszekerheid en aan de processuele gelijkheid van de partijen. Uit de bestreden bepalingen vloeit immers voort dat voor alle gepensioneerden die bij de inwerkingtreding van de wet van 12 augustus 2000 een rechtsvordering hadden ingesteld of voortgezet ten aanzien van de instellingen die de pensioenen uitbetalen om teruggave te verkrijgen van reeds ingehouden solidariteitsbijdragen, die rechtsvordering zonder voorwerp wordt. Hierdoor doet de wetgever afbreuk aan het gewijsde wat de rechtsgedingen betreft die reeds zijn beslecht, en verhindert hij dat de rechter - in de hangende rechtsgedingen - nog gevolgen kan verbinden aan de door hem vastgestelde onregelmatigheid van de bestreden afhoudingen. Op die manier bewerkstelligt hij een discriminatie van die rechtzoekenden ten opzichte van de andere rechtzoekenden.

A.4.3. De Ministerraad voert aan dat de machtigingstechniek met terugwerkende kracht die de wetgever te dezen heeft gebruikt om *a posteriori* een handeling van de overheid te valideren, niet betwistbaar is. Het machtigingsprocédé mag niet ongenueanceerd worden veroordeeld, des te meer omdat het doel van de wet van 12 augustus 2000 « geenszins erin bestaat in te grijpen in hangende procedures maar integendeel uitvoeringsbepalingen van de wet over te nemen in een andere, latere wetsbepaling om te vermijden dat die uitvoeringsbepalingen op hun beurt zouden worden vernietigd ». Ten overvloede kan terugwerkende kracht worden verantwoord wanneer zij noodzakelijk is om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, wat te dezen het geval is gezien de financiële gevolgen van een eventueel vernietigingsarrest voor de overheid.

Voor het overige was artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 voldoende om het lot te regelen van de solidariteitsbijdragen die in 1995 en 1996 zijn geïnd; de wet van 12 augustus 2000 had tot doel de van kracht zijnde bepalingen over te nemen in een tekst die niet meer vatbaar zou zijn voor de formele kritiek die voor de Raad van State is opgeworpen.

A.4.4. Zonder de technieken van wettelijke validering scherp te willen bekritisieren, willen de verzoekers absoluut onderstrepen dat het procédé dat te dezen in de artikelen 23 en 24 van de wet van 12 augustus 2000 is gebruikt, tot doel of tenminste tot gevolg heeft dat wordt ingegrepen in de hangende procedures, waardoor afbreuk wordt gedaan aan de gelijkheid van de burgers voor het gerecht en aan de rechtszekerheid. Ook al was die inmenging niet het doel van de wetgever, toch zou de Ministerraad in elk geval moeten aantonen dat die inmenging evenmin een gevolg is van de bestreden wetgeving. Hiertoe citeren de verzoekers uittreksels uit de inleiding door de minister tot het parlementaire debat, waaruit blijkt dat het werkelijke doel van de wetgever erin bestond te ontsnappen aan de teruggave van de solidariteitsafhoudingen die in 1995 en 1996 op onregelmatige wijze waren geïnd, ongeacht of die teruggaven reeds bij rechterlijke beslissing waren opgelegd

of nog moesten worden opgelegd (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 50-0756/015, pp. 13 en 14). Bovendien steunen zij hun argumentatie op overweging B.12.3, laatste alinea, van het arrest nr. 86/98 van het Hof :

« 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. »

Wat de terugwerkende kracht van de bij de bestreden wet doorgevoerde validering betreft, moet worden betreurd dat de Ministerraad het opportuun heeft geacht de argumentatie van de Raad van State te verdraaien door ze uit de context te lichten van het advies dat deze laatste op 9, 13 en 14 juni 2000 heeft verstrekt (advies van de Raad van State, *Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 50-0756/001, pp. 205 en 206).

Anderzijds moet worden vastgesteld dat de overwegingen die de Ministerraad heeft afgeleid uit standpunten uit de rechtsleer met betrekking tot de geldigheid van bepaalde machtigingswetten niet van toepassing zijn op deze betwisting, aangezien de wet van 12 augustus 2000 niet is aangenomen om « de administratieve overheid de toestemming te verlenen bepalingen met terugwerkende kracht goed te keuren », noch om « een feitelijke grondslag toe te kennen aan een besluit » of « een handeling rechtsgeldig te maken », maar wel om een andere wet, in dit geval artikel 68 van de wet van 30 maart 1994, aan te vullen met noodzakelijke verduidelijkingen die door de eventuele vernietiging, door de Raad van State, van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 verloren zouden kunnen gaan.

- B -

De in het geding zijnde bepalingen

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 23 van de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, in zoverre het artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, gewijzigd bij de wet van 21 december 1994, zoals het luidde vóór de vervanging ervan bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 1996, wijzigt om de inhoud van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 in die bepaling in te voegen. Zij vorderen ook de vernietiging van de voormelde wet van 12 augustus 2000 in zoverre ze bepaalt dat artikel 23 van die wet uitwerking heeft van 1 januari 1995 tot 31 december 1996.

De antecedenten

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 die pensioenen 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, preciseert 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 » genomen.

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 toepassingssfeer 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 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 maakt het voorwerp uit van een beroep voor de Raad van State dat nog steeds hangende is en dat is ingesteld door verscheidene gepensioneerden en door de verzoekende vereniging zonder winstoogmerk in deze zaken; bovendien werd en wordt de toepassing ervan aangevochten voor andere rechtscolleges.

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 grond ervan genomen besluiten.

B.5. 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 genomen. Dat besluit heeft in essentie een dubbel onderwerp.

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 » en « [het] voegt [...] in dezelfde wet de nieuwe artikelen 68bis tot en met 68quinquies 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.

B.6. De wet van 13 juni 1997 heeft de koninklijke besluiten die met toepassing van de twee voormelde wetten van 26 juli 1996 zijn genomen, bekrachtigd.

Bij arrest nr. 86/98 van 15 juli 1998 heeft het Hof artikel 11, 2°, van de wet van 13 juni 1997 vernietigd in zoverre het artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 december 1996 bekrachtigde, alsook artikel 12 van dezelfde wet in zoverre het zonder aanneembare verantwoording afbreuk deed aan de door de Grondwet verleende jurisdictionele waarborgen, waardoor beide bepalingen bijgevolg de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schonden. Het Hof heeft die bepalingen vernietigd « in zoverre ze bepalen dat de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 gedane afhoudingen geldig zijn verricht ».

In B.12.3 van het voormelde arrest heeft het Hof opgemerkt dat de verplichting tot terugbetaling die het gevolg zou kunnen zijn van de lopende rechtsprocedures, geen betrekking zou hebben op het totaalbedrag van de solidariteitsbijdragen die zijn geïnd tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996, maar uitsluitend op de ten onrechte geïnde solidariteitsbijdragen, meer in het bijzonder op die welke werden geïnd op de fictieve renten die overeenstemmen met vóór 1 januari 1995 betaalde kapitalen en voordelen.

De door het Hof vastgestelde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet is het gevolg van, enerzijds, de geldigverklaring van de tussen 1 januari 1995 en 31 december 1996 gedane afhoudingen die betrekking hebben op vóór 1 januari 1995 betaalde kapitalen, waarvoor artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 geen wettelijke grondslag verschaft, en, anderzijds, de geldigverklaring van afhoudingen die in die periode zouden zijn gedaan ingevolge een onjuiste toepassing van de van kracht zijnde bepalingen.

B.7. Naar aanleiding van het voormelde arrest van het Hof heeft de Regering beslist om op grond van het koninklijk besluit van 21 oktober 1998 ambtshalve over te gaan tot een gedeeltelijke terugbetaling. Dat koninklijk besluit bepaalt :

« Art. 1. Voor de toepassing van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 tot uitvoering van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, op de pensioenbedragen die betrekking hebben op de jaren 1995 en 1996, worden de voor 1 januari 1995 in de vorm van een kapitaal uitbetaalde voordelen niet in aanmerking genomen.

Art. 2. Het gedeelte van de afhouding dat, rekening houdend met de in artikel 1 bedoelde kapitalen, werd verricht op de pensioenbedragen die betrekking hebben op de jaren 1995 en 1996, wordt ambtshalve aan de begunstigde terugbetaald.

[...] »

B.8. Ten slotte werd de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen aangenomen; de artikelen 23 en 24 ervan, die het voorwerp zijn van de beroepen, bepalen :

« Art. 23. In artikel 68 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, gewijzigd bij de wet van 21 december 1994, zoals het luidde voor zijn vervanging door artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 1996, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het eerste lid wordt vervangen door de volgende bepaling :

' De wettelijke ouderdoms-, rust-, anciënniteits- en overlevingspensioenen of elk ander als zodanig geldend voordeel, alsook elk voordeel bedoeld als aanvulling van een pensioen, zelfs als dit laatste niet is verworven, en toegekend hetzij met toepassing van wettelijke, reglementaire of statutaire bepalingen, hetzij met toepassing van bepalingen voortvloeiend uit een arbeidsovereenkomst, een ondernemingsreglement, een collectieve ondernemings- of sectorale overeenkomst, zijn onderworpen aan een afhouding die varieert naargelang het totaal maandelijks brutobedrag van de verschillende hierboven bepaalde pensioenen en andere voordelen, ongeacht het feit of het periodieke of in de vorm van een kapitaal betaalde voordelen betreft, naargelang de begunstigde van deze pensioenen of andere voordelen alleenstaand is of gezinslast heeft. Worden eveneens als pensioen beschouwd de invaliditeitspensioenen van de administratieve en militaire personeelsleden, van de magistraten en van de personeelsleden van de Rechterlijke Orde en van de gerechtelijke politie bij de parketten, betaald ten laste van de Schatkist wegens bewezen diensten in Afrika.

Worden eveneens bedoeld, de renten verworven door stortingen bedoeld bij de wet van 28 mei 1971 tot verwezenlijking van de eenmaking en de harmonisering van de kapitalisatiestelsels ingericht in het raam van de wetten betreffende de verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en vroegtijdige dood, ongeacht de oorsprong ervan. ';

2° het vijfde lid wordt vervangen door de volgende bepaling :

' Voor de toepassing van dit artikel wordt verstaan :

a) onder ' begunstigde met gezinslast ', naar gelang van het geval :

1) de gehuwde begunstigde die samenwoont met zijn echtgenoot, op voorwaarde dat deze laatste geen andere beroepsinkomsten heeft dan deze voortspuitend uit toegelaten arbeid, zoals bepaald in de pensioenregeling voor werknemers, noch een sociaal voordeel geniet krachtens een Belgische of buitenlandse wetgeving of een als zodanig geldend voordeel krachtens een regeling van toepassing op het personeel van een instelling van internationaal publiek recht;

2) de gehuwde begunstigde die gescheiden leeft van zijn echtgenoot, de ongehuwde begunstigde, de uit de echt gescheiden begunstigde of de langstlevende echtgenoot, op voorwaarde dat hij uitsluitend samenwoont met één of meer kinderen waarvan ten minste één recht geeft op kinderbijslag;

b) onder ' alleenstaande begunstigde ', iedere andere begunstigde dan die bedoeld onder *littera a)*.

Voor de vaststelling van het maandelijks brutobedrag :

a) worden de pensioenen en andere voordelen die niet maandelijks worden betaald, omgezet in maandbedragen;

b) worden de in dit artikel bedoelde kapitalen omgezet in fictieve renten. Deze omzetting in een fictieve rente 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 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 de ingangsdatum van het pensioen. Van 1 januari 1995 tot en met 30 juni 1995 wordt het bedrag van de aldus berekende fictieve rente verbonden aan de spilindex die, op de datum van de betaling van het kapitaal, werd gebruikt voor de indexering van het pensioen en gekoppeld aan de latere schommelingen van het indexcijfer der consumtiefprijzen overeenkomstig de bepalingen van het derde lid;

c) worden de wettelijke pensioenen en de als aanvulling ervan bedoelde voordelen betaald door buitenlandse of internationale instellingen eveneens in aanmerking genomen.

Het gedeelte van de afhouding dat betrekking heeft op een wettelijk pensioen wordt ingehouden door de instelling die dat pensioen uitbetaalt.

Het gedeelte van de afhouding dat betrekking heeft op voordelen bedoeld als aanvullingen van pensioenen en betaald door Belgische uitbetalingsinstellingen, wordt ingehouden op de wettelijke pensioenen overeenkomstig de volgende rangorde :

1° de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de pensioenregeling voor werknemers;

2° de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de pensioenregeling voor zelfstandigen;

3° de rust- en overlevingspensioenen beheerd door de administratie der Pensioenen;

4° de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen;

5° de rustpensioenen ten laste van de instellingen waarop het koninklijk besluit nr. 117 van 27 februari 1935 tot vaststelling van het statuut der pensioenen van het personeel der zelfstandige openbare inrichtingen en de regieën ingesteld door de Staat toepasselijk is;

6° de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid;

7° de rust- en overlevingspensioenen, andere dan deze bedoeld in 3°, ten laste van de plaatselijke besturen of ten laste van door deze plaatselijke besturen opgerichte instellingen van openbaar nut, met inbegrip van die welke aan hun mandatarissen worden toegekend;

8° de rust- en overlevingspensioenen ten laste van aan de gewesten en gemeenschappen onderworpen instellingen van openbaar nut, andere dan deze bedoeld in 3°;

9° de hiervoor niet opgenomen rust en overlevingspensioenen ten laste van de machten en instellingen bedoeld in artikel 38 van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.

In geval van cumulatie van pensioenen van eenzelfde rangorde, wordt het bedrag van de afhouding eerst op het grootste pensioen in mindering gebracht, zonder dat latere verhogingen van de pensioenen een wijziging van de vastgestelde volgorde tot gevolg kunnen hebben.

De opbrengst van de afhoudingen wordt, met uitzondering van die verricht door de Rijksdienst voor Pensioenen, maandelijks gestort aan het Fonds voor het evenwicht van de pensioenstelsels. '

Art. 24. Artikel 23 heeft uitwerking van 1 januari 1995 tot en met 31 december 1996. »

Wat de ontvankelijkheid van de beroepen betreft

B.9. In de zaken nrs. 2088 en 2134 betwist de Ministerraad het belang van de verzoekende partijen om in rechte te treden om reden dat zij oorspronkelijk niet de integrale terugbetaling van de in 1995 en 1996 gestorte bijdragen zouden hebben geëist en dat zij bijgevolg zouden hebben afgezien van de terugbetaling van die bijdragen.

Wat de verzoekende partij in de zaak nr. 2136 betreft, werpt de Ministerraad bovendien op dat de voormelde solidariteitsafhouding die is ingehouden op het totaalbedrag van de pensioenen van de verzoekende partij 2 pct. bedraagt en dat bijgevolg de eventuele onregelmatigheid van de opeenvolgende wetten en besluiten geen negatieve gevolgen kan hebben gehad voor haar situatie.

B.10. Alle verzoekende partijen die op grond van de wetten en besluiten waarvan de draagwijdte is toegelicht in B.1 tot B.7 bij de Raad van State of bij andere rechtscolleges beroepen hebben ingesteld die nog hangende zijn, hebben belang om in rechte te treden tegen de artikelen 23 en 24 van de voormelde wet van 12 augustus 2000, die naar luid van artikel 24 uitwerking hebben « van 1 januari 1995 tot en met 31 december 1996 », de periode die het voorwerp uitmaakt van de voormelde geschillen.

Ten gronde

B.11. Volgens de verzoekende partijen zouden de artikelen 23 en 24 van de wet van 12 augustus 2000 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met artikel 6.1 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 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 ten aanzien van de toegang tot de hoven en rechtbanken, van de rechtszekerheid en van de processuele gelijkheid van de partijen. Hierdoor zou de wetgever afbreuk doen aan het gewijsde wat de reeds afgehandelde rechtsgedingen betreft en zou hij

- in de hangende rechtsgedingen - verhinderen dat de rechter nog gevolgen kan verbinden aan de door hem vastgestelde onregelmatigheid van de bestreden afhoudingen.

De bezwaren die de verzoekende partijen aanvoeren, hebben geen betrekking op de inhoud van de regelgeving van het voormelde artikel 23 maar alleen op de terugwerkende kracht ervan voor de periode van 1 januari 1995 tot 31 december 1996.

Het beroep tot vernietiging is bijgevolg beperkt tot artikel 24.

B.12. 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 meegebracht.

Eenzijds, 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 -, van artikel 105 van de Grondwet, van het algemeen beginsel van niet-retroactiviteit, van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Bij arrest van 29 juli 1997 heeft de Raad van State de uitspraak uitgesteld, rekening houdend met de artikelen 11, 2°, 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. Na de uitspraak van het arrest van het Hof, heeft de Raad van State bij beschikking beslist om de debatten te heropenen.

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 onwettigheid van het genoemde besluit ten aanzien van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994. In een arrest van 17 september 2001

heeft het Hof van Cassatie de onwettigheid van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 vastgesteld om reden dat het niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State was voorgelegd.

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.13. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel, dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor dat optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.14.1. Door de inhoud van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 over te nemen, kan de bestreden wet geenszins beslissingen in het geding brengen die in kracht van gewijsde zijn gegaan en die zijn gewezen door rechtscolleges die ten gronde hebben beslist over de geschillen die bij hen aanhangig zijn gemaakt. De bestreden wet zou echter tot gevolg kunnen hebben dat de partijen die dat koninklijk besluit voor de Raad van State hebben aangevochten of die aan de rechtscolleges van de rechterlijke orde vragen om het, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, niet toe te passen, hun belang verliezen om de procedures voort te zetten die geen aanleiding hebben gegeven tot een beslissing ten gronde die in kracht van gewijsde is gegaan.

B.14.2. Daaruit volgt dat, hoewel de bestreden wet geen enkel gevolg kan hebben voor de afgehandelde rechtsgedingen, zij wel gevolgen kan hebben voor de hangende rechtsgedingen en op die manier afbreuk kan doen aan jurisdictionele waarborgen in het nadeel van de categorie van burgers die zulke geschillen aanhangig hebben gemaakt.

B.14.3. Daaruit volgt echter niet noodzakelijk dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden zouden zijn.

B.15.1. Door de aangelegenheid van de solidariteitsbijdrage in een wet te regelen, heeft de wetgever zelf een bevoegdheid willen uitoefenen die hem toekomt. Het loutere bestaan van beroepen voor de Raad van State of van geschillen voor de hoven en rechtbanken verhindert niet dat de betwiste handelingen, zelfs vóór de uitspraak over de hangende vorderingen, zouden kunnen worden verholpen.

B.15.2. Te dezen zijn de tegen het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 aangevoerde middelen afgeleid uit de schending van artikel 105 van de Grondwet en van artikel 68 van de wet van 30 maart 1994, doordat de Koning de machtiging die Hem bij dat laatste artikel is toegekend, heeft overschreden, uit het feit dat de afdeling wetgeving van de Raad van State niet werd geraadpleegd, uit het algemene beginsel van niet-retroactiviteit en uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De eerste twee schendingen, gesteld dat ze zouden zijn aangetoond, hebben ten voordele van de partijen die het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 hadden aangevochten of die de wettigheid ervan gerechtelijk hadden betwist, niet het onaantastbaar recht kunnen doen ontstaan voor altijd te worden vrijgesteld van elke betaling van de solidariteitsbijdrage voor de jaren 1995 en 1996, zelfs indien de betaling ervan gegrond zou zijn op een nieuwe akte waarvan de regelmatigheid onbetwistbaar zou zijn. Die nieuwe akte zou slechts ongrondwettig zijn indien hij zelf de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang met het algemeen beginsel van niet-retroactiviteit van de wetten, zou schenden.

B.15.3. Het bestaan zelf van deze beroepen toont aan dat, hoewel het optreden van de wetgever de verzoekende partijen zou kunnen verhinderen de procedures voort te zetten die zij tegen het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 hadden ingesteld, dat optreden hun evenwel niet het recht ontzegt de ongrondwettigheid van de wet waarmee de wetgever de

bevoegdheid heeft uitgeoefend die hij oorspronkelijk had gedelegeerd, aan een rechtscollege voor te leggen.

De verzoekende partijen zijn dus niet beroofd van hun recht op een jurisdictioneel beroep tegen de handelingen van de overheid.

B.16.1. Wat de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, impliceert het gezag van gewijsde van het arrest nr. 86/98 niet dat alle afhoudingen die in 1995 en 1996 zijn uitgevoerd, hadden moeten worden terugbetaald. In dat arrest werd overigens gepreciseerd, zoals reeds vermeld in B.6, dat die terugbetaling betrekking moest hebben op de afhoudingen « 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 ». Het is die terugbetaling die wordt opgelegd bij het koninklijk besluit van 21 oktober 1998 om gevolg te geven aan het arrest nr. 86/98.

B.16.2. De beperking van die terugbetaling tot de afhoudingen die werden geïnd op de fictieve renten die overeenstemmen met vóór 1 januari 1995 betaalde kapitalen en voordelen is niet in strijd met het gewijsde van arrest nr. 86/98. De verzoekende partijen tonen trouwens niet aan in welke mate die beperking discriminerend zou zijn. Integendeel, de terugbetaling van alle afhoudingen die in 1995 en 1996 zijn uitgevoerd op grond van het koninklijk besluit van 28 oktober 1994, zou aanleiding gegeven hebben tot een nieuwe discriminatie van andere personen die een gelijkwaardige bijdrage moeten betalen. De verzoekende partijen voeren overigens geen enkel middel aan tegen artikel 23 van de bestreden wet, waarbij het beginsel en de modaliteiten van die bijdrage zijn vastgelegd. Rekening houdend met de ongelijke behandeling die het gevolg zou zijn van een terugbetaling van alle afhoudingen die op grond van dat besluit zijn uitgevoerd, had de wetgever een uitzonderlijke reden om een bepaling met terugwerkende kracht aan te nemen; hij heeft die maatregel derhalve kunnen nemen, hoewel die maatregel gevolgen kan hebben voor hangende rechtsgedingen.

B.17. Bovendien doen de aangevochten artikelen op het vlak van de kenbaarheid van de wet geen rechtsonzekerheid ontstaan. Zij hebben weliswaar een terugwerkend effect, maar bevatten geen enkele nieuwe bepaling die zou afwijken van de bepalingen die in het

voormelde koninklijk besluit voorkwamen, zodat zij niet anders hebben gedaan dan bepalingen consolideren waarvan de adressaten de draagwijdte kenden.

B.18. Wat ten slotte de verwijzing betreft naar artikel 6.1 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.19. Het middel kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

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 13 maart 2002, door de voormelde zetel, waarin rechter E. De Groot wettig verhinderd is en rechter J.-P. Moerman zich moet onthouden.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior