

Rolnummer 3175
Arrest nr. 145/2005 van 21 september 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 5, § 9, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 13 juni 1997, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Antwerpen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 26 november 2004 in zake A. Lippens tegen de Rijksdienst voor Pensioenen, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 2 december 2004, heeft de Arbeidsrechtbank te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 5, § 9, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij wet van 13 juni 1997, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel gelezen in samenhang met de artikelen 23, 33, 36, 105 en 108 van de Grondwet, in zoverre deze bepaling het pensioen waarvan het bedrag kleiner is dan het geïndexeerd bedrag van 86,32 EUR, niet toekent, daar waar artikel 15 van de geciteerde wet van 26 juli 1996 aan de Koning, inzake wettelijke pensioenen, bijzondere machten toekent welke mogelijk niet allemaal lijken te passen binnen de doelstelling van artikel 2 van deze wet en de meeste in artikel 15 omschreven bevoegdheden in vrij vage, ruime, zoniet in onduidelijke bewoordingen worden omschreven, waardoor mogelijk aan een bepaalde categorie burgers op discriminerende wijze grondwettelijke waarborgen worden ontzegd ? ».

De Rijksdienst voor Pensioenen, met zetel te 1060 Brussel, Zuidertoren 6, en de Ministerraad hebben ieder een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 22 juni 2005 :

- is verschenen : Mr. T. D’Espallier *loco* Mr. R. Vermeiren, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de Rijksdienst voor Pensioenen en voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe 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 bodemgeschil

De eiser voor het verwijzende rechtcollege geniet sedert 1 januari 1999 een pensioen ten laste van de N.M.B.S. Naar aanleiding van het bereiken van de leeftijd van 65 jaar werd zijn recht op rustpensioen ook ambtshalve onderzocht door de Rijksdienst voor Pensioenen. Die kwam tot de vaststelling dat hij als werknemer prestaties verrichtte tijdens de jaren 1955, 1994 en 1995 (hij was van 1 maart 1994 tot 31 december 1998 met verlof ter voorbereiding van de inruststelling bij de N.M.B.S.), en hiervoor een pensioen zou kunnen ontvangen van 69,73 euro op jaarbasis (tegen indexcijfer 111,64).

De in het geding zijnde bepaling sluit evenwel uit dat een pensioen waarvan het bedrag kleiner is dan 86,32 euro per jaar (93,43 euro tegen het spilindexcijfer 111,64) wordt toegekend, zodat de Rijksdienst voor Pensioenen aan de eiser meedeelde dat het kleine pensioen voor prestaties als werknemer niet kon worden toegekend.

De eiser ging met die beslissing niet akkoord en verzocht de arbeidsrechtbank om die te herzien. Hij voerde aan dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden. Ook het auditoraat meende dat er aanleiding bestond om een prejudiciële vraag te stellen. Het verwees daarbij ook naar de omstandigheden waarin de regeling tot stand was gekomen, namelijk ter uitvoering van een machtigingswet, waarbij het zich de vraag stelde of daardoor geen grondwettelijke waarborgen op discriminerende wijze werden ontzegd aan de burger.

De Arbeidsrechtbank heeft daarop de voormelde prejudiciële vraag gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad en de Rijksdienst voor Pensioenen - enige tussenkomende partijen - schetsen de historiek van de in het geding zijnde bepaling en van de wetgevende antecedenten.

Zij beklemtonen dat de maatregel niet eerst door de in het geding zijnde bepaling is ingevoerd. De machtigingswet van 26 juli 1996 bood, zowel door haar algemeen opzet als door het bepaalde in artikel 15, de mogelijkheid om het in het geding zijnde artikel 5, § 9, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 uit te vaardigen. Een identieke maatregel was reeds in artikel 10 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ingevoegd door de herstellwet van 10 februari 1981 en soortgelijke bepalingen werden vervolgens overgenomen in de wet van 20 juli 1990 en in het koninklijk besluit van 23 december 1996. De thans bekritiseerde bepaling is bijgevolg niet zozeer uitgevaardigd ter uitvoering van artikel 15 van de wet van 26 juli 1996, maar is het gevolg van een vroeger gemotiveerd parlementair initiatief.

A.2. De in het geding zijnde bepaling schendt volgens die partijen geenszins het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Bij de totstandkoming van de wet van 10 februari 1981 werd ervoor geopteerd zeer kleine pensioenen niet meer uit te betalen.

De maatregel maakt eigenlijk geen onderscheid tussen pensioengerechtigden; de wet bepaalt aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om gerechtigd te zijn op een wettelijk pensioen. Een van die voorwaarden is dat de tewerkstelling van die aard moet zijn dat zij een pensioenbedrag oplevert dat groter is dan het vastgestelde bedrag. Indien het pensioen kleiner is dan dat bedrag, is er geen toekenning mogelijk, en is er dus - ook principieel - geen recht op pensioen. Voor alle werknemers geschiedt de berekening op dezelfde wijze.

De bepaling - die destijds is ingevoerd als besparingsmaatregel - is ingegeven door de vaststelling dat de administratieve kosten voor de lage pensioenen veel te hoog liggen. De besparing die wordt gerealiseerd vloeit derhalve niet alleen voort uit het niet uitbetalen van de lage pensioenen, maar eveneens uit het wegvallen van de daarmee gepaard gaande hoge administratieve kosten. Een besparing inzake pensioenen heeft veelal gevolgen over verschillende jaren waardoor de globale besparing groter is dan ogenschijnlijk het geval is.

Sedert de invoering van de maatregel in de pensioenwetgeving is de bepaling die eraan ten grondslag ligt, in de opeenvolgende wetten overgenomen en zijn de daarvoor opgegeven motieven ongewijzigd gebleven.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 5, § 9, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij artikel 5, § 1, van de wet van 13 juni 1997.

Het verwijzende rechtscollege wenst van het Hof te vernemen of die bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt, « in zoverre deze bepaling het pensioen waarvan het bedrag kleiner is dan het geïndexeerd bedrag van 86,32 EUR, niet toekent, daar waar artikel 15 van de geciteerde wet van 26 juli 1996 aan de Koning, inzake wettelijke pensioenen, bijzondere machten toekent welke mogelijk niet allemaal lijken te passen binnen de doelstelling van artikel 2 van deze wet en de meeste in artikel 15 omschreven bevoegdheden in vrij vage, ruime, zoniet in onduidelijke bewoordingen worden omschreven, waardoor mogelijk aan een bepaalde categorie burgers op discriminerende wijze grondwettelijke waarborgen worden ontzegd ».

B.2. Artikel 5, § 9, van het voormelde koninklijk besluit van 23 december 1996 (*Belgisch Staatsblad* van 17 januari 1997) luidt :

« Het pensioen waarvan het bedrag kleiner is dan 86,32 EUR per jaar, wordt niet toegekend. Dit bedrag is gekoppeld aan spilindexcijfer 103,14 (basis 1996 = 100) en verandert overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld ».

Voormeld koninklijk besluit werd bekrachtigd bij artikel 5, § 1, van de wet van 13 juni 1997 « tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels » (*Belgisch Staatsblad* van 19 juni 1997), dat luidt :

« Is bekrachtigd met uitwerking van de datum van zijn inwerkingtreding :

Koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels ».

B.3.1. De in het geding zijnde maatregel gaat terug op artikel 10 van de herstellwet van 10 februari 1981 inzake de pensioenen van de sociale sector (*Belgisch Staatsblad* van 14 februari 1981), waarbij artikel 10, § 1, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers werd aangevuld als volgt :

« Wanneer het pensioenbedrag minder dan 500 frank per jaar bedraagt, wordt het niet toegekend. Dit bedrag is gekoppeld aan indexcijfer 114,20. Het verandert overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 augustus 1971 ».

B.3.2. Die bepaling werd vanaf 1 januari 1991 opgeheven en vervangen bij de wet van 20 juli 1990 tot instelling van een flexibele pensioenleeftijd voor werknemers en tot aanpassing van de werknemerspensioenen aan de evolutie van het algemeen welzijn (*Belgisch Staatsblad* van 15 augustus 1990), onverminderd het feit dat zij van toepassing blijft op de rust- en overlevingspensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal vóór 1 januari 1991 zijn ingegaan.

Artikel 3, § 9, van de voormelde wet van 20 juli 1990 bepaalt :

« Het pensioen waarvan het bedrag kleiner is dan 500 frank per jaar, wordt niet toegekend. Dit bedrag is gekoppeld aan het indexcijfer 114,20 en verandert overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld ».

Het is overigens naar dat artikel 3 van de wet van 20 juli 1990 dat wordt verwezen in het verslag aan de Koning dat het voormelde koninklijk besluit van 23 december 1996 voorafgaat en waarin wordt gepreciseerd dat het artikel, met een summiere wijziging, wordt overgenomen in artikel 5 van het koninklijk besluit.

B.4.1. Uit de prejudiciële vraag moet allereerst worden afgeleid dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de vraag of aan een bepaalde categorie van burgers op discriminerende wijze geen grondwettelijke waarborgen worden ontzegd, in het bijzonder die welke zijn vermeld in de artikelen 23, 33, 36, 105 en 108 van de Grondwet, in zoverre de in het geding zijnde bepaling zou zijn aangenomen met schending van de grenzen van de machtiging in artikel 15 van de voormelde wet van 26 juli 1996, waarbij de toegekende bijzondere machten « niet allemaal lijken te passen binnen de doelstelling van artikel 2 van deze wet en de meeste in artikel 15 omschreven bevoegdheden in vrij vage, ruime, zoniet in onduidelijke bewoordingen worden omschreven ».

B.4.2. Door de bekrachtiging bij artikel 5, § 1, van de voormelde wet van 13 juni 1997 dient de in het geding zijnde bepaling te worden beschouwd als een maatregel met wetgevende kracht waardoor de wetgever dient te worden geacht zich de door de uitvoerende macht in dat besluit neergelegde regels te hebben toegeëigend die als dusdanig aan de toetsingsbevoegdheid van het Hof zijn onderworpen.

B.4.3. Ofschoon de federale wetgever in beginsel de essentie van een bevoegdheid die de Grondwet hem voorbehoudt niet mag delegeren aan de Koning, kan hij evenwel, zonder het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te schenden, in omstandigheden die het beroep op bijzondere machten kunnen rechtvaardigen, de regeling van een voorbehouden aangelegenheid aan de Koning opdragen. Daartoe is in ieder geval vereist dat de wetgever die machtiging uitdrukkelijk verleent en dat de met toepassing van die machtiging genomen besluiten binnen een redelijke termijn ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de wetgever.

B.4.4. Artikel 179 van de Grondwet bepaalt :

« Geen pensioen, geen gratificatie ten laste van de staatskas kan worden toegekend dan krachtens een wet ».

Zonder dat het nodig is na te gaan of de in B.4.3 in herinnering gebrachte beginselen wel gelden voor de in voornoemde grondwetsbepaling bedoelde pensioenen, volstaat het, in antwoord op de prejudiciële vraag, vast te stellen dat de in het geding zijnde maatregel zijn grondslag vindt in artikel 15 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (*Belgisch*

Staatsblad van 1 augustus 1996) en bijdraagt tot « het moderniseren van het beheer van de sociale zekerheid door [...] een vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen », dat in artikel 2, 5°, van diezelfde wet wordt vermeld als een van de basisprincipes waarvan zij uitgaat.

Ten slotte sluit die maatregel aan bij de in B.3.1 en B.3.2 vermelde wetgevende antecedenten.

B.4.5. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in zoverre het in samenhang wordt gelezen met de overige in de prejudiciële vraag vermelde artikelen van de Grondwet, is derhalve niet geschonden.

B.5. De in het geding zijnde wetskrachtige bepaling voert een verschil in behandeling in tussen categorieën van personen die als werknemer prestaties hebben verricht waarop de toekenning van het recht op wettelijk pensioen wordt gebaseerd, naar gelang van de grootte van het bedrag van het pensioen waarop de geleverde prestaties recht kunnen geven.

Aldus wordt wel degelijk op grond van specifieke criteria een verschil in behandeling tussen pensioengerechtigden ingesteld, waarvan het Hof de bestaanbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie kan toetsen.

B.6. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de grootte van het pensioenbedrag op jaarbasis dat aan de werknemers bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd zou kunnen worden uitbetaald op grond van de door hen verrichte prestaties.

De belangrijkste doelstelling van de maatregel, sedert hij voor het eerst werd ingevoerd in 1981, bestond erin te beletten dat zeer kleine pensioenen zouden worden toegekend en uitbetaald die in verhouding administratief zeer veel kosten (*Parl. St.*, Senaat, 1980-1981, nr. 564/2, p. 24). Ofschoon het een besparingsmaatregel betrof, werd hij toch aanvaardbaar geacht omdat er niet werd geraakt aan de filosofie van het stelsel (*ibid.*, p. 29). Die doelstelling was en blijft legitiem en de maatregel is pertinent om die doelstelling te bereiken.

De maatregel geldt ten slotte slechts voor pensioenen waarvan het bedrag op jaarbasis zeer klein is en heeft als dusdanig geen onevenredige gevolgen, niet ten aanzien van personen met voldoende inkomsten, onder meer uit andere pensioenrechten, zoals dit het geval is voor de eiser in het geding voor de verwijzende rechter, en evenmin ten aanzien van personen met onvoldoende inkomsten, die een beroep kunnen doen op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 5, § 9, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 13 juni 1997, schendt niet de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 23, 33, 36, 105 en 108, van de Grondwet.

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 21 september 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts