

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 234.638 van 3 mei 2016
in de zaken A. 208.889/IX-8015 (I)
A. 209.676/IX-8540 (II)

In zake : I. + II.
Emile BAERT
woonplaats kiezend te 8700 Tielt
A. De Vlamyncklaan 30
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ignace Laplaese
kantoor houdend te 8310 Brugge
Baron Ruzettelaan 27 bus 1

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
I. de minister van Zelfstandigen
II. de minister van Pensioenen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Aube Wirtgen
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep in de zaak *sub I*, ingesteld op 22 mei 2013, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 12 maart 2013 ‘tot wijziging van artikel 131*bis*, § 1*septies*, van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’, “in zoverre dit besluit de impliciete weigering inhoudt om met ingang van 1 april 2013 het zogenaamd ‘klein minimum’ op hetzelfde peil te brengen als het minimumpensioen in de werknemersregeling en het minimumpensioen in de zelfstandigenregeling”.

Het beroep in de zaak *sub II*, ingesteld op 19 juli 2013, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 24 juni 2013 ‘tot aanpassing aan de welvaart van bepaalde pensioenen in de regeling voor werknemers’, “in zoverre dit besluit de weigering inhoudt om het zogenaamd ‘klein minimum’ met ingang van 1 april 2013 op hetzelfde peil te brengen als het minimumpensioen in de werknemersregeling en het minimumpensioen in de zelfstandigenregeling”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 230.091 van 3 februari 2015 is het debat heropend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een aanvullend verslag opgesteld over het verzoek om toepassing te maken van artikel 14^{ter} van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 april 2016.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ignace Laplaese, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Aube Wirtgen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. . Reglementair kader en feiten

3.1. De herstelwet van 10 februari 1981 ‘inzake de pensioenen van de sociale sector’ waarborgt een minimumrustpensioen voor de werknemers die het bewijs leveren van een beroepsloopbaan die ten minste gelijk is aan twee derde van een volledige beroepsloopbaan.

Het koninklijk besluit van 14 februari 2003 ‘tot vaststelling van het gewaarborgd minimumpensioen voor werknemers’ (hierna ook: het koninklijk besluit van 14 februari 2003) bepaalt wat onder “twee derde van een volledige loopbaan” moet worden verstaan.

Hoewel dit koninklijk besluit inmiddels is opgeheven door artikel 10, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 september 2006 ‘tot uitvoering van de artikelen 33, 33*bis*, 34 en 34*bis* van de herstelwet van 10 februari 1981 inzake pensioenen van de sociale sector’, blijft krachtens artikel 10, tweede lid, van dit koninklijk besluit van 28 september 2006 het opgeheven besluit echter van toepassing op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal zijn ingegaan vóór 1 oktober 2006.

3.2. Een zelfstandige kan een minimumrustpensioen voor zelfstandigen genieten als hij overeenkomstig artikel 131*bis* van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’ een beroepsloopbaan bewijst die hetzij in de regeling voor zelfstandigen alleen, hetzij in de regeling voor zelfstandigen en werknemers samen, ten minste gelijk is aan twee derde van een volledige loopbaan.

Het voornoemde koninklijk besluit van 14 februari 2003 laat toe dat voor de vaststelling van de loopbaanvoorwaarde de jaren gepresteerd als werknemer in aanmerking worden genomen om de loopbaanvoorwaarde van twee derden te bereiken.

3.3. Het bedrag van het minimumrustpensioen voor een volledige loopbaan in het stelsel van de werknemers was tot vóór het in de zaak *sub I* bestreden koninklijk besluit van 12 maart 2013 ‘tot wijziging van artikel 131*bis*, § 1*septies*, van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’, hoger dan dat in het stelsel van zelfstandigen. Tot op dat moment bedroeg het minimumrustpensioen voor een volledige loopbaan in het stelsel van de zelfstandigen 12.398,32 euro (artikel 131*bis*, § 1*septies*, eerste lid, 7°, van de wet van 15 mei 1984 ‘houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’) tegenover het minimumrustpensioen voor werknemers, 12.608,39 euro (artikel 3 van het koninklijk besluit van 6 juli 2011 ‘tot verhoging van sommige pensioenen in de regeling voor werknemers en tot uitvoering van artikel 7, tiende lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’).

Met ingang van 1 april 2013 heeft het in de zaak *sub I* bestreden koninklijk besluit van 12 maart 2013 het bedrag van het minimumrustpensioen in het stelsel van de zelfstandigen gelijkgeschakeld met dat in het stelsel van de werknemers, te weten 12.608,39 euro.

3.4. Wanneer een persoon gelijktijdig of afwisselend een loopbaan heeft gehad als werknemer en als zelfstandige, bestaat het bedrag van het minimumrustpensioen uit het minimumrustpensioen voor zelfstandigen pro rata berekend op basis van het aantal jaren gewerkt als zelfstandige en het minimumrustpensioen voor werknemers pro rata berekend op basis van het aantal jaren gewerkt als werknemer.

Artikel 7, § 1, van het voornoemde koninklijk besluit van 14 februari 2003 bepaalt de toekenningsvoorwaarden van het gewaarborgd rustpensioen in geval van zulke gemengde loopbaan voor de pensioenen die vóór 1 oktober 2006 zijn ingegaan. Het gedeelte van het rustpensioen dat wordt opgebouwd in het werknemersstelsel (het bedrag van het minimumrustpensioen voor werknemers pro rata berekend op basis van het aantal jaren gewerkt als werknemer) wordt in dat geval vermenigvuldigd met een coëfficiënt: voor een ‘gezinspensioen’ oorspronkelijk gelijk aan 0,80691 (artikel 7, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 14 februari 2003) en ten tijde van de bestreden besluitvorming gelijk aan 0,877537 (artikel 7, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 14 februari 2003, zoals laatst gewijzigd bij artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 6 juli 2011 ‘tot verhoging van sommige pensioenen in de regeling voor werknemers en tot uitvoering van artikel 7, tiende lid, van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’).

De vermenigvuldiging met de voormelde coëfficiënt heeft als gevolg dat in het geval van een gemengde loopbaan, het minimumrustpensioen voor de loopbaan als werknemer afgetopt wordt tot op het niveau van het minimumrustpensioen voor de zelfstandigen. Op die manier wordt het minimumrustpensioen voor een gemengde loopbaan gelijkgesteld met het minimumrustpensioen voor een loopbaan als zelfstandige dat oorspronkelijk lager was dan het minimumrustpensioen voor werknemers. De voormelde coëfficiënt weerspiegelde oorspronkelijk dan ook de verhouding tussen beide minima ($9.307,77$ (minimumrustpensioen zelfstandige) : $11.535,12$ (minimumrustpensioen werknemer) = $0,80691$). Het minimumrustpensioen na een gemengde loopbaan wordt het “klein minimum” genoemd.

3.5. Hoewel het in de zaak *sub I* bestreden koninklijk besluit van 12 maart 2013 het minimumrustpensioen in het stelsel van zelfstandigen op gelijke hoogte heeft gebracht als het minimumrustpensioen in het stelsel van werknemers, heeft dit besluit echter de coëfficiënt, waarmee in geval van een gemengde

loopbaan het gedeelte van het minimumrustpensioen dat wordt opgebouwd in het werknemersstelsel wordt vermenigvuldigd, hetgeen ertoe strekt het minimumrustpensioen voor de loopbaan als werknemer af te toppen tot op het niveau van het minimumrustpensioen voor de zelfstandigen, niet aangepast.

Artikel 5 van het in de zaak *sub II* bestreden koninklijk besluit van 24 juni 2013 heeft met ingang van 1 januari 2014 (artikel 8 van het voornoemde koninklijk besluit van 24 juni 2013), wel de voormelde coëfficiënt van 0,877537, waarmee het gedeelte van het minimumpensioen dat wordt opgebouwd in het werknemersstelsel wordt vermenigvuldigd met het oog op de aftopping ervan, vervangen door de coëfficiënt van 0,899563.

3.6. Verzoeker is gepensioneerd sinds 1 augustus 1992. Hij geniet een gewaarborgd minimumrustpensioen als zelfstandige omdat hij ten minste twee derde van een volledige loopbaan (45 jaar) kan bewijzen.

Tijdens zijn actieve beroepsloopbaan heeft verzoeker 7 jaar als werknemer en 39 jaar als zelfstandige gewerkt. Zijn in aanmerking te nemen loopbaanbreuk als zelfstandige is gelijk aan 39/45. Omdat verzoeker ook recht heeft op een rustpensioen als werknemer waarvan de breuk die er de belangrijkheid van uitdrukt gelijk is aan 7/45, wordt de toe te kennen loopbaanbreuk als zelfstandige verminderd met 1/45 ($7/45 + 39/45 - 45/45 = 1/45$). De breuk waarmee voor de berekening van zijn rustpensioen als zelfstandige rekening wordt gehouden, is bijgevolg gelijk aan 38/45. De breuk voor de berekening van zijn pensioen als werknemer bedraagt 7/45.

Voor de jaren gepresteerd als zelfstandige wordt met ingang van 1 april 2013 het bedrag van zijn rustpensioen verhoogd ingevolge het in de zaak *sub I* bestreden koninklijk besluit van 12 maart 2013. Voor de jaren gepresteerd als werknemer wordt echter, zoals voorheen, het pro rata gedeelte van zijn rustpensioen als werknemer, nog vermenigvuldigd met een coëfficiënt lager dan 1, namelijk met 0,899563 en dus nog steeds afgetopt.

3.7. Met artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 april 2015 ‘tot aanpassing aan de welvaart van bepaalde pensioenen in de regeling voor werknemers’, is het “klein minimum” op hetzelfde peil gebracht als het minimumpensioen voor werknemers en voor zelfstandigen. Deze gelijkschakeling is op 1 juni 2015 in werking getreden.

IV. Precisering van het voorwerp van de beroepen

4. De Raad van State acht het nuttig in herinnering te brengen hetgeen in tussenarrest nr. 230.091 van 3 februari 2015 is geoordeeld met betrekking tot het voorwerp van de beroepen:

“7.1. Uit de lezing van het verzoekschrift in de zaak *sub I* en zoals nader door verzoeker wordt gepreciseerd in zijn memorie van wederantwoord en zijn laatste memorie, blijkt dat hij de nietigverklaring vraagt van het voornoemde koninklijk besluit van 12 maart 2013 omwille van het feit dat de verwerende partij het minimumpensioen in de zelfstandigenregeling op hetzelfde peil heeft gebracht als het minimumpensioen in de werknemersregeling, maar dit niet heeft gedaan voor hen die een gemengde loopbaan hebben. Door zo te handelen, heeft, aldus verzoeker, de Koning slechts het minimumpensioen verhoogd voor één – en slechts één – categorie van personen, terwijl hij dat voordeel heeft onthouden aan een vergelijkbare categorie van personen, namelijk zij die een gemengde loopbaan hebben genoten.

7.2. Uit de lezing van het verzoekschrift in de zaak *sub II* en zoals nader door verzoeker wordt gepreciseerd in zijn memorie van wederantwoord en zijn laatste memorie, blijkt dat hij de nietigverklaring vraagt van artikel 5 van het voornoemde koninklijk besluit van 24 juni 2013 omdat, hoewel het voorziet in een verhoging van de aldaar bedoelde coëfficiënt waarmee het minimumrustpensioen voor de jaren gewerkt als werknemer wordt vermenigvuldigd – te dezen voor verzoeker 0,899563 – deze coëfficiënt onvoldoende wordt aangepast, waardoor de categorie van degenen die een gemengde loopbaan hebben doorlopen niet op dezelfde wijze wordt behandeld als de categorie van zij die een volledige loopbaan als zelfstandige of als werknemer hebben doorlopen.”

V. Ontvankelijkheid

A. Exceptie in de zaken sub I en II

Standpunt van de partijen

5.1. In de zaken *sub I* en *II* werpt de verwerende partij telkens de volgende exceptie op:

Sub I

“7. Het bestreden Koninklijk Besluit van 12 maart 2013 zorgt er, in het kader van de geleidelijke afstemming van de minimumpensioenen van de zelfstandigen op die van de loontrekkenden, voor dat het bedrag van het minimale gezinspensioen in het pensioenstelsel van de zelfstandigen op hetzelfde niveau wordt gebracht als het bedrag voorzien in het pensioenstelsel van de loontrekkenden.

In dat opzicht beoogt het besluit de vervollediging van het artikel 131bis, §1septies, eerste lid, van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen met een 8° dat het bedrag bepaalt van het jaarlijkse minimale gezinspensioen op 12.608,39 euro, met inwerkingtreding op 1 april 2013.

Als gevolg van dit besluit zal het gewaarborgde minimumpensioen als gezin voor zelfstandigen derhalve verhoogd worden vanaf april 2013.

Vanaf 1 april 2013 bedraagt het gewaarborgde minimumpensioen als gezin voor zelfstandigen 16.636,77 euro per jaar (1.386,40 euro per maand).

Hierdoor is het bedrag van het minimumpensioen als gezin voor een zelfstandige gelijk aan dat van een werknemer.

Dit besluit zal de situatie van de begunstigden van de kleine minima van de gemengde pensioenen in het stelsel van de loontrekkenden, bedoeld in artikel 7 van het Koninklijk Besluit van 14 februari 2003 niet verslechteren. Integendeel heeft het bestreden besluit mede tot doel ervoor te zorgen dat de gepensioneerden die over een gemengde loopbaan als zelfstandige en loontrekkende beschikken, een verhoging kunnen genieten van het pensioen of een deel van het pensioen dat hen wordt toegekend in het pensioenstelsel van de zelfstandigen.

Dit wordt uitdrukkelijk bevestigd in het Verslag aan de Koning bij het bestreden besluit. De verzoeker erkent dit overigens ook in zijn verzoekschrift (p. 5).

Gelet op het voorgaande valt niet in te zien welk belang de verzoeker heeft bij het bestrijden van het Koninklijk Besluit van 12 maart 2013.

Een verzoeker heeft immers slechts belang bij het bestrijden van een reglementair besluit wanneer dat besluit op hem kan toegepast worden en het

zijn situatie in ongunstige zin kan wijzigen.

Het thans bestreden besluit zal de situatie van de verzoeker niet verslechteren, integendeel wordt zijn situatie door dit besluit in gunstige zin beïnvloed.

Bij gemis aan belang is het beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk.”

Sub II

“9. Het bestreden Koninklijk besluit van 24 juni 2013 zorgt er ten eerste voor dat het gewaarborgd minimumpensioen als gezin voor werknemers verhoogd wordt tot 12.765,99 euro, en dit vanaf 1 september 2013. Ten tweede verhoogt dit besluit de coëfficiënt van toepassing op het pensioenbedrag dat verkregen wordt voor de jaren als tewerkstelling als werknemer.

Dit besluit zal dan ook de situatie van de begunstigden van de kleine minima van de gemengde pensioenen in het stelsel van de loontrekkenden, bedoeld in artikel 7 van het Koninklijk besluit van 14 februari 2003 niet verslechteren. Integendeel heeft het bestreden besluit mede tot doel ervoor te zorgen dat de gepensioneerden die over een gemengde loopbaan als zelfstandige en loontrekkende beschikken, een verhoging kunnen genieten van het pensioen of een deel van het pensioen dat hen wordt toegekend in het pensioenstelsel van de werknemers.

De verzoeker erkent dit overigens ook in zijn verzoekschrift (pp. 4-5).

Gelet op het voorgaande valt niet in te zien welk belang de verzoeker heeft bij het bestrijden van het Koninklijk besluit van 24 juni 2013. Een verzoeker heeft immers slechts belang bij het bestrijden van een reglementair besluit wanneer dat besluit op hem kan toegepast worden en het zijn situatie in ongunstige zin kan wijzigen. Het thans bestreden besluit zal de situatie van de verzoeker niet verslechteren, integendeel wordt zijn situatie door dit besluit in gunstige zin beïnvloed.

Bij gemis aan belang is het beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk.”

5.2. In haar laatste memorie na heropening van het debat voegt de verwerende partij hier nog aan toe:

“10. In het Auditoraatsverslag wordt niet ingegaan op het argument van de verwerende partij dat de bestreden beslissingen louter een verbetering van de situatie van de verzoekende partij inhouden, ook al werden in het kader van het klein minimum de pensioenrechten uit het stelsel van de werknemers nog altijd (zij het, in uitvoering van het Koninklijk besluit van 24 juni 2013, met een hogere coëfficiënt) afgetopt. Echter is het volkomen onlogisch dat de verzoekende partij een nadeel zou kunnen ondervinden uit beslissingen die zijn situatie merkbaar verbeteren.

11. Tenslotte heeft artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 april 2015 tot aanpassing aan de welvaart van bepaalde pensioenen in de regeling voor werknemers, het ‘klein minimum’ op hetzelfde peil gebracht als het

minimumpensioen voor werknemers en voor zelfstandigen. Indien de verzoekende partij al enig nadeel uit de bestreden beslissing ondervond, dan heeft dit nadeel in elk geval zijn actueel belang verloren.”

6.1. In de beide zaken (*sub* I en II) weerlegt verzoeker telkens de opgeworpen exceptie als volgt:

“Verzoeker bestrijdt het bestreden besluit niet in de mate het zijn situatie gunstig beïnvloedt, doch in de mate het hem benadeelt, namelijk ‘in zoverre dit besluit de impliciete weigering inhoudt om met ingang van 1 april 2013 het zogenaamd ‘klein minimum’ op hetzelfde peil te brengen als het minimumpensioen in de werknemersregeling en het minimumpensioen in de zelfstandigenregeling’ (zie verzoekschrift, p. 1). Het ongunstig element voor verzoeker zit in de weigering om ook voor degenen met een gemengde loopbaan hetzelfde minimumpensioenbedrag te garanderen. Die weigering zit vevat in het bestreden besluit, zoals verzoeker bij de uiteenzetting van de feiten in zijn verzoekschrift tot nietigverklaring heeft aangetoond.

Waar aan degenen die een volledige loopbaan in de regeling van de werknemers of de zelfstandigen hebben het minimumpensioen à 100% wordt toegekend, krijgen degenen die een gemengde loopbaan hebben slechts een afgevlakt minimumpensioen (namelijk 87,7537% van het minimumpensioen voor de jaren gepresteerd als werknemer). Verzoeker bestrijdt niet het feit dat voor de jaren die hij als zelfstandige heeft gewerkt het minimumpensioen met ingang van 1 april 2013 is opgetrokken, maar wel het feit dat voor de jaren die hij als werknemer heeft gewerkt het minimumpensioen niet voor het volle pond (à 100%) wordt toegekend, maar integendeel wordt afgevlakt (à 87,7537%). Het is dat aspect van de regeling dat door verzoeker wordt bestreden; aangezien dat aspect hem een nadeel berokkent, kan niet worden ontkend dat hij belang heeft bij het bestrijden van de impliciete weigering om het ‘klein minimum’ op hetzelfde peil te brengen als het minimumpensioen in de werknemersregeling en het minimumpensioen in de zelfstandigenregeling.

De exceptie is niet gegrond.”

6.2. In zijn laatste memorie na heropening van het debat voegt verzoeker hieraan nog toe:

“In lijn met de beoordeling in het tussenarrest nr. 230.091 [...], moet dan ook worden aangenomen dat de koninklijke besluiten niet alleen principieel aanvechtbaar zijn, maar ook dat verzoeker (nog steeds) een belang bij de vernietiging ervan heeft.”

Beoordeling

7. Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang. De verzoekende partij moet doen blijken van het rechtens vereiste, rechtstreeks, persoonlijk, zeker en actueel belang bij de gevraagde vernietiging.

Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde verbiedt beroepen die een zuiver symbolische vernietiging beogen of die enkel strekken tot het vernietigen in het belang van de wet, zonder dat de verzoekende partij enig voordeel, hoe miniem ook, kan halen uit die nietigverklaring.

Bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 april 2015 ‘tot aanpassing aan de welvaart van bepaalde pensioenen in de regeling voor werknemers’ (hierna: het koninklijk besluit van 3 april 2015) is artikel 7 van het koninklijk besluit van 14 februari 2003 ‘tot vaststelling van het gewaarborgd minimumpensioen voor werknemers’, opgeheven bij het koninklijk besluit van 28 september 2006 ‘tot uitvoering van de artikelen 33, 33bis, 34 en 34bis van de herstellwet van 10 februari 1981 inzake pensioenen van de sociale sector’, maar waarvan de bepalingen van toepassing blijven op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal zijn ingegaan vóór 1 oktober 2006, met ingang van 1 juni 2015 vervangen als volgt:

“Art. 7. § 1. Wanneer het een rustpensioen betreft dat aan de in artikel 4, 2° bedoelde voorwaarden voldoet, is, naargelang het rustpensioen werd berekend op basis van artikel 5, § 1, a, of b, van het koninklijk besluit van 23 december 1996, één van de in het in artikel 152, eerste lid van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 bedoelde bedragen van toepassing.
[...].”

Met ingang van 1 juni 2015 wordt het ‘klein minimum’ aldus op hetzelfde peil gebracht als het minimumpensioen voor werknemers en voor

zelfstandigen. Het minimumpensioenrecht in het werknemersstelsel wordt immers niet meer afgetopt middels de vermenigvuldiging ervan met een coëfficiënt lager dan 1.

Deze gelijkschakeling neemt niet weg dat voor de periode tussen 1 april 2013 (gelijkschakeling minimumpensioenen werknemers en zelfstandigen) en 1 juni 2015, verzoeker de aftopping van zijn pensioenrechten opgebouwd in het werknemersstelsel heeft moeten ondergaan en voor die periode dus een lager pensioenbedrag heeft ontvangen dan iemand die een volledige loopbaan hetzij als werknemer hetzij als zelfstandige kon aantonen.

Noch het koninklijk besluit van 3 april 2015, noch het feit dat middels de aangevochten akten het pensioenbedrag van verzoeker verhoogt, zijn van invloed op het (actueel) belang van verzoeker. Voor de periode tussen 1 april 2013 en 1 juni 2015 zijn voor de gemengde loopbanen de pensioenrechten opgebouwd in het werknemersstelsel immers stelselmatig afgevlakt middels de vermenigvuldiging ervan met een coëfficiënt lager dan 1. Verzoeker beschikt derhalve over het vereiste belang bij de beroepen die, in geval van inwilliging, tot een vernietiging leiden die terugwerkende kracht heeft en hem uitzicht biedt op een gunstiger regeling voor de periode tussen 1 april 2013 en 1 juni 2015.

De excepties worden verworpen.

B. Exceptie in de zaak sub II

Uiteenzetting van de exceptie

8. In de zaak *sub II* werpt de verwerende partij in haar memorie van antwoord de partiële niet-ontvankelijkheid van het beroep op. Zij licht haar exceptie toe als volgt:

“10. Middels het voorliggend beroep vordert de verzoeker de nietigverklaring van het integrale Koninklijk besluit van 24 juni 2013, terwijl

uit de bewoordingen van het verzoekschrift – in het bijzonder de omschrijving van het belang en de aangevoerde middelen – blijkt dat de verzoeker in werkelijkheid enkel de vernietiging beoogt van de artikelen 4 en 5 van het bestreden besluit.

Zo omschrijft de verzoeker uitdrukkelijk [...] zijn belang door te stellen dat voor zij die een gemengde loopbaan hebben doorlopen het gewaarborgd minimumgezinspensioen niet op dezelfde hoogte werd gebracht, aangezien het Koninklijk besluit van 12 maart 2013 de impliciete weigering bevat om met ingang van 1 april 2013 het klein minimum eveneens op 12.608,39 euro te brengen. Volgens de verzoeker wordt dit expliciet bevestigd door het Koninklijk besluit van 24 juni 2013, ‘gelet op de artikelen 4 en 5 van dat besluit. Om ook de genietters van het klein minimum hetzelfde minimumpensioen te garanderen, had men de coëfficiënt 0,877537 in artikel 7, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 14 februari 2003 (pensioenen ingegaan vóór 1 oktober 2006) en in artikel 7, §1, 1°, van het koninklijk besluit van 28 september 2006 (pensioenen ingegaan vanaf 1 oktober 2006), moeten vervangen door de coëfficiënt 1. Bij de artikelen 4 en 5 van het bestreden besluit wordt die coëfficiënt met ingang van 1 januari 2014 vervangen door de coëfficiënt 0,899563.’

Een zelfde gedachtengang wordt ontwikkeld in de middelen, dewelke op geen enkele wijze kritiek aanvoeren tegen de overige bepalingen van het bestreden besluit.

Bijgevolg is het thans voorliggend beroep slechts ontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de artikelen 4 en 5 van het Koninklijk besluit van 24 juni 2013.”

Beoordeling

9. De verwerende partij verwijt verzoeker de integrale vernietiging van het koninklijk besluit van 24 juni 2013 na te streven. Zoals blijkt uit de nadere precisering van het voorwerp van de beroepen (*sub* 4) mist deze exceptie feitelijke grondslag.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Eerste middel

Standpunt van de partijen

10. In de zaken *sub I* en *II* voert verzoeker de schending aan van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet).

Verzoeker licht in beide zaken zijn eerste middel toe als volgt:

“De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het klein minimum is ingevoerd in 2003, bij het koninklijk besluit van 14 februari 2003. Het in het geval van verzoeker van toepassing zijnde artikel 7, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 14 februari 2003 houdt een verschil in behandeling in tussen categorieën van personen, nl. tussen enerzijds zij die recht hebben op een minimumgezinsspensioen lastens één van beide stelsels (loontrekkenden of zelfstandigen) en anderzijds zij die recht hebben op het minimumgezinsspensioen, maar een gemengde loopbaan hebben en krachtens de regeling voor het klein minimum een lager bedrag genieten omdat hun pensioenrechten voor de jaren gepresteerd als werknemer afgevlakt worden door middel van de coëfficiënt (thans: 0,877537).

Aldus bedraagt het gewaarborgd minimumgezinsspensioen voor verzoeker per 1 april 2013:

- loopbaandeel als zelfstandige: $12.608,39 \text{ euro} \times 38/45 \times 1,3195 \text{ (indexering)} = 14\,048,83 \text{ euro per jaar of } 1170,74 \text{ euro per maand [...]};$
- loopbaandeel als loontrekkende: $12.608,39 \text{ euro} \times 7/45 \times 0,877537 \text{ (coëfficiënt)} \times 1,3195 \text{ (indexering)} = 2271,01 \text{ euro per jaar of } 189,24 \text{ euro per maand [...]};$
- in totaal: 16319,84 euro per jaar of 1359,98 euro per maand (vgl. met stuk 3).

Vergelijk met de gerechtigden die een niet-gemengde volledige loopbaan hebben: $12.608,39 \text{ euro} \times 45/45 \times 1,3195 \text{ (indexering)} = 16636,77 \text{ euro per jaar of } 1386,40 \text{ euro per maand [...]}.$

Vraag is natuurlijk of er voor het verschil in behandeling een deugdelijke

verantwoording kan worden gegeven.

In het verslag aan de Koning gevoegd bij het bestreden besluit is een dergelijke verantwoording alvast niet te bespeuren, al is dat besluit mede het resultaat van een onderzoek op dat vlak. In dat verslag wordt gesteld:

‘Deze tekst heeft (...) tot doel ervoor te zorgen dat de gepensioneerden die over een gemengde loopbaan als zelfstandige en loontrekkende beschikken, een verhoging kunnen genieten van het pensioen of een deel van het pensioen dat hen wordt toegekend in het pensioenstelsel van de zelfstandigen.’ (Belgisch Staatsblad, 25 maart 2013, derde editie, p. 18486: [...]).

Het koninklijk besluit van 12 maart 2013 houdt weliswaar een verhoging in van het minimumpensioen voor het loopbaandeel in het stelsel der zelfstandigen, en verbetert dus inderdaad de situatie van de begunstigden van een dergelijk pensioen, maar het niet tegelijk aanpassen van de coëfficiënt die de verhouding tussen de bedragen van het minimumgezinspensioen in beide stelsels dient te weerspiegelen, houdt ontegensprekelijk een discriminatie in voor de genietters van het zgn. klein minimum. Het deel van het minimumpensioen dat zij ontleen aan het stelsel van de loontrekkenden blijkt immers voort afgevlakt te worden door middel van de coëfficiënt, zodat dat deel wordt verminderd tot een niveau dat lager is dan het nieuwe bedrag van het minimumpensioen (aangezien de coëfficiënt thans 0,877537 bedraagt, wordt dat deel verminderd tot 87,7537% van het minimumpensioen). Voor hen heeft het op gelijke hoogte brengen van het minimumgezinspensioen in beide stelsels immers tot gevolg dat zij, alhoewel zij in vergelijkbare voorwaarden verkeren (genoeg bewezen dienstjaren om het minimumpensioen te genieten; zij hebben voor de respectieve jaren in elk van de stelsels sociale bijdragen betaald voor het opbouwen van hun pensioenrechten), niet hetzelfde minimumbedrag genieten, maar een lager bedrag. Als de regering beslist om het minimumgezinspensioen, precies om redenen van gelijkheid, in beide stelsels op gelijke voet te brengen, is het merkwaardig dat diezelfde stap niet wordt gezet voor de genietters van de kleine minima.

Voor zover al uit het verslag aan de Koning zou moeten blijken dat het op gelijke voet brengen van het minimumgezinspensioen voor de genietters van een kleine minimum, in een andere tekst zal worden geregeld en voor zoveel dat ook effectief gebeurt met uitwerking vanaf 1 april 2013, zou er inderdaad geen sprake zijn van een ongelijke behandeling. Van een ander koninklijk besluit met die strekking is er echter, voor zover bekend, geen spoor.

Voor zover de verwerende partij voor het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het koninklijk besluit van 12 maart 2013 en met name uit de erin besloten liggende weigering tot aanpassing van de coëfficiënt van artikel 7, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 28 september 2006 – en dus ook van de parallelle coëfficiënt van artikel 7, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 14 februari 2003 – geen andere, meer deugdelijke verantwoording kan geven, dient te worden vastgesteld dat de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie geschonden zijn.

Immers, als de overheid in het pensioenstelsel van de zelfstandigen vanaf 1 april 2013 hetzelfde minimumgezinspensioen toekent als in het pensioenstelsel van de loontrekkenden, dan moet ze een redelijke verantwoording kunnen geven waarom datzelfde voordeel wordt onthouden aan

degenen die in beide stelsels samen voldoende rechten hebben opgebouwd om het minimumgezinspensioen te genieten. Het blijkt niet dat een dergelijke verantwoording voorhanden is.

Besluit: bij ontstentenis van een deugdelijke verantwoording voor het gehanteerde onderscheid, is het eerste middel gegrond.”

11.1. In haar memorie van antwoord in de zaak *sub I* antwoordt de verwerende partij hierop het volgende:

“9. Vooreerst dient te worden vastgesteld dat de verzoeker geen belang heeft bij zijn eerste middel.

Immers moet de verzoeker niet enkel aantonen dat hij belang heeft bij zijn beroep, hij moet ook belang hebben bij de middelen die hij inroept.

Uit de rechtspraak blijkt dat de beoordeling van het belang bij het middel gebeurt op basis van dezelfde voorwaarden als die welke gelden bij het onderzoek van het belang bij de vordering in het algemeen.

Net zoals bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep, wordt nagegaan of de verzoeker blijk geeft van het vereiste persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig belang bij het door hem ingeroepen middel¹.

De verzoeker geeft zelf aan dat het in zijn geval van toepassing zijnde artikel 7, §1, 1° van het Koninklijk besluit van 14 februari 2003 een verschil in behandeling inhoudt tussen enerzijds zij die recht hebben op een minimumgezinspensioen lastens één van beide stelsels (werknemers of zelfstandigen) en anderzijds zij die het recht hebben op het minimumgezinspensioen, maar een gemengde loonbaan hebben en krachtens de regeling voor het klein minimum een lager bedrag genieten omdat hun pensioenrechten voor de jaren gepresteerd als werknemer afgevlakt worden door middel van de coëfficiënt (0, 877537).

De verzoeker stelt ook dat uit het Verslag aan de Koning bij het Koninklijk besluit van 12 maart 2013 zou moeten blijken dat het op gelijke voet brengen van het minimumgezinspensioen voor de genietters van een klein minimum, in een andere tekst zal worden geregeld en dat dit ook effectief zou moeten gebeuren met uitwerking vanaf 1 april 2013, opdat geen sprake zou zijn van een ongelijke behandeling.

De verzoeker klaagt zich dus niet over enige onwettigheid die zou kleven aan het door hem bestreden besluit, maar beroept zich in werkelijkheid op het uitblijven van een ander Koninklijk Besluit dat het minimumgezinspensioen voor de genietters van een klein minimum op gelijke voet zou moeten brengen.

Dit betekent dat de door hem beweerde schending van het gelijkheidsbeginsel alleszins niet voortvloeit uit het bestreden Koninklijk besluit van 12 maart 2013.

Bijgevolg bestaat geen rechtstreeks verband tussen het middel en het bestreden besluit, zodat de verzoeker geen (rechtstreeks) belang heeft bij het middel.

10. In zijn eerste middel klaagt de verzoeker er zich over dat het bestreden Koninklijk Besluit van 12 maart 2013 het minimumgezinspensioen in

het stelsel van de werknemers en van de zelfstandigen op gelijke voet brengt, maar dat deze stap niet werd gezet voor de genietters van de kleine minima.

Daarmee betwist de verzoeker de impliciete weigering die het Koninklijk Besluit van 12 maart 2013 inhoudt om de coëfficiënt voor de kleine minima aan te passen, meer bepaald de impliciete weigering om twee andere Koninklijke Besluiten (van 14 februari 2003 en van 28 september 2006) aan te passen.

Zoals reeds werd vermeld, is de onthouding of de weigering om van een louter facultatieve en discretionaire bevoegdheid gebruik te maken, geen beslissing in de zin van artikel 14, §1 RvS-Wet en derhalve geen voor vernietiging vatbare handeling.

Ook het middel met een dergelijke draagwijdte is derhalve niet ontvankelijk.

11. In wezen formuleert de verzoeker louter opportuiniteitskritiek in zijn eerste middel. Hij verzoekt Uw Raad in werkelijkheid om het oordeel van de overheid over te doen om te bepalen welke maatregelen haar als het meest geschikt voorkomen om het door de toepasselijke regelgeving gestelde doel te bereiken.

Bijgevolg miskent het middel de discretionaire bevoegdheid van de overheid in deze materie.

12. Wat de grond van het middel betreft, dient te worden uitgegaan van de vaststaande rechtspraak, volgens welke het gelijkheidsbeginsel niet uitsluit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën wordt ingesteld, voor zover dit verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de te beoordelen maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel en het gemaakte onderscheid niet objectief en redelijk verantwoord is.

13. In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat de verzoeker een onderscheid aanklaagt tussen categorieën van personen die niet vergelijkbaar zijn.

Echter veronderstelt het gelijkheidsbeginsel dat de regelgever vergelijkbare gevallen gelijk moet behandelen en niet vergelijkbare gevallen verschillend moet behandelen.

De verzoeker heeft een beroepsloopbaan van 46 jaar, waarvan 7 jaar als werknemer en 39 jaar als zelfstandige.

Voor de berekening van het pensioen kan maximum met een volledige loopbaan, zijnde een loopbaan van 45 jaar worden rekening gehouden. In geval van overschrijding van de volledige loopbaan wordt slechts met 45 jaar beroepsverleden rekening gehouden. In geval van gemengde loopbaan zal een inkorting plaatsvinden van de rechten die zijn opgebouwd onder het sociale zekerheidsstelsel voor zelfstandigen (cfr. artikel 10bis van het Koninklijk Besluit van 24 oktober 1967 nr. 50 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers en het Koninklijk Besluit van 14 oktober 1983 tot uitvoering van artikel 10bis van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers).

Voor de berekening van het rustpensioen van de verzoeker werd bijgevolg

7 jaar tewerkstelling als werknemer in aanmerking genomen en 38 jaar tewerkstelling als zelfstandige.

Middels het bestreden besluit van 12 maart 2013 heeft de wetgever het minimumgezinspensioen voor zelfstandigen op 12.608,39 euro (12.765,99 vanaf 1 september 2013) gebracht, zijnde hetzelfde bedrag als voor werknemers.

De verzoeker stelt dat hij omwille van zijn gemengde loopbaan nu slechter wordt behandeld dan een gepensioneerde die een volledige loopbaan als zelfstandige achter de rug heeft.

De gemengde loopbaan is echter een specifieke situatie, waarvoor bijzondere regelgeving werd gecreëerd. Het systeem is gericht op het opvangen van gevallen waarin een gepensioneerde onder geen enkel stelsel van sociale zekerheid, noch dat voor zelfstandigen, noch dat voor werknemers, voldoet aan de voorwaarden om een pensioen op basis van een volledige loopbaan van 45 jaar te genieten.

Bijgevolg kan een gepensioneerde die in dergelijke situatie verkeert, niet zonder meer worden gelijkgesteld met een gepensioneerde die zijn hele loopbaan in eenzelfde stelsel van sociale zekerheid heeft gepresteerd.

De wetgever moet waken over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid en kan met het oog daarop voor een specifieke groep van gepensioneerden een specifieke berekeningswijze van het pensioen opleggen, zonder dat hierdoor een ongeoorloofde discriminatie ontstaat.

Alleen al om deze reden faalt het eerste middel in rechte.

14. Bovendien dient te worden vastgesteld dat het bestreden Koninklijk Besluit van 12 maart 2013 een legitiem doel nastreeft en dat de getroffen maatregelen proportioneel zijn met dit doel.

Het bestreden besluit van 12 maart 2013 strekt er immers toe het minimumpensioen voor zelfstandigen met het minimumpensioen voor werknemers gelijk te schakelen.

Zoals in het Verslag aan de Koning bij het besluit wordt vermeld, heeft het eveneens tot doel ‘ervoor te zorgen dat de gepensioneerden die over een gemengde loopbaan als zelfstandige en loontrekkende beschikken, een verhoging kunnen genieten van het pensioen of een deel van het pensioen dat hen wordt toegekend in het pensioenstelsel van de zelfstandigen’.

Het is dus *in se* ook de bedoeling om de genietters van het klein minimum te bevoordelen. Het bestreden besluit streeft derhalve een legitiem doel na.

Dit doel, met name het gelijkschakelen van de pensioenstelsels, respectievelijk verbeteren van de rechtstoestand van de genietters van het klein minimum, wordt verwezenlijkt door het bedrag van het minimale gezinspensioen in het pensioenstelsel van de zelfstandigen op hetzelfde niveau te brengen als het bedrag voorzien in het pensioenstelsel van de loontrekkenden.

Dit doel en het concrete resultaat van de getroffen maatregel veroorzaken geen nadeel aan andere beschermingswaardige belangen, zodat de maatregel alleszins proportioneel is met het nagestreefde doel.”

11.2. In haar memorie van antwoord in de zaak *sub* II stelt de verwerende partij het volgende:

“12. In zijn eerste middel beklaagt de verzoeker er zich over dat het bestreden Koninklijk Besluit van 24 juni 2013 de coëfficiënt voor de kleine minima niet op 1 brengt, om de door hem gepercipieerde ongelijkheid ongedaan te maken.

Zoals reeds werd vermeld, is de onthouding of de weigering om van een louter facultatieve en discretionaire bevoegdheid gebruik te maken, geen beslissing in de zin van artikel 14, §1 RvS-Wet en derhalve geen voor vernietiging vatbare handeling. Ook het middel met een dergelijke draagwijdte is derhalve niet ontvankelijk.

13. In wezen formuleert de verzoeker louter opportunitetskritiek in zijn eerste middel. Hij verzoekt Uw Raad in werkelijkheid om het oordeel van de overheid over te doen om te bepalen welke maatregelen haar als het meest geschikt voorkomen om het door de toepasselijke regelgeving gestelde doel te bereiken. Bijgevolg miskent het middel de discretionaire bevoegdheid van de overheid in deze materie.

14. Wat de grond van het middel betreft, dient te worden uitgegaan van de vaststaande rechtspraak, volgens welke het gelijkheidsbeginsel niet uitsluit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën wordt ingesteld, voor zover dit verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de te beoordelen maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel en het gemaakte onderscheid niet objectief en redelijk verantwoord is.

15. In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat de verzoeker een onderscheid aanklaagt tussen categorieën van personen die niet vergelijkbaar zijn. Echter veronderstelt het gelijkheidsbeginsel dat de regelgever vergelijkbare gevallen gelijk moet behandelen en niet vergelijkbare gevallen verschillend moet behandelen.

De verzoeker heeft een beroepsloopbaan van 46 jaar, waarvan 7 jaar als werknemer en 39 jaar als zelfstandige. Voor de berekening van het pensioen kan maximum met een volledige loopbaan, zijnde een loopbaan van 45 jaar worden rekening gehouden. In geval van overschrijding van de volledige loopbaan wordt slechts met 45 jaar beroepsverleden rekening gehouden. In geval van gemengde loopbaan zal een inkorting plaatsvinden van de rechten die zijn opgebouwd onder het sociale zekerheidsstelsel voor zelfstandigen (cfr. artikel 10bis van het Koninklijk Besluit van 24 oktober 1967 nr. 50 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers en het Koninklijk Besluit van 14 oktober 1983 tot uitvoering van artikel 10bis van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers). Voor de berekening van het rustpensioen van de verzoeker werd bijgevolg 7 jaar tewerkstelling als werknemer in aanmerking genomen en 38 jaar tewerkstelling als zelfstandige.

Middels het Koninklijk besluit van 12 maart 2013 heeft de wetgever het minimumgezinspensioen voor zelfstandigen op 12.608,39 euro (12.765,99 vanaf 1 september 2013) gebracht, zijnde hetzelfde bedrag als voor werknemers. Voor gemengde beroepsloopbanen vlakt de hierboven vermelde

coëfficiënt het pensioenbedrag voor de loopbaan als werknemer af. Het thans bestreden Koninklijk besluit van 24 juni 2013 heeft deze situatie, aldus de verzoeker, niet beëindigd.

De verzoeker stelt dat hij omwille van zijn gemengde loopbaan nu slechter wordt behandeld dan een gepensioneerde die een volledige loopbaan als zelfstandige of werknemer achter de rug heeft.

De gemengde loopbaan is echter een specifieke situatie, waarvoor bijzondere regelgeving werd gecreëerd. Het systeem is gericht op het opvangen van gevallen waarin een gepensioneerde onder geen enkel stelsel van sociale zekerheid, noch dat voor zelfstandigen, noch dat voor werknemers, voldoet aan de voorwaarden om een pensioen op basis van een volledige loopbaan van 45 jaar te genieten. Bijgevolg kan een gepensioneerde die in dergelijke situatie verkeert, niet zonder meer worden gelijkgesteld met een gepensioneerde die zijn hele loopbaan in eenzelfde stelsel van sociale zekerheid heeft gepresteerd.

De wetgever moet waken over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid en kan met het oog daarop voor een specifieke groep van gepensioneerden een specifieke berekeningswijze van het pensioen opleggen, zonder dat hierdoor een ongeoorloofde discriminatie ontstaat.

Alleen al om deze reden faalt het eerste middel in rechte.

16. Bovendien dient te worden vastgesteld dat het bestreden Koninklijk Besluit van 24 juni 2013 een legitiem doel nastreeft en dat de getroffen maatregelen proportioneel zijn met dit doel.

Het Koninklijk besluit van 24 juni 2013 strekt er immers toe om, voor de personen met een gemengde loopbaan, de coëfficiënt die het pensioenbedrag voor de jaren gepresteerd als werknemer afvlakt, op te trekken tot 0,899563 vanaf 1 januari 2014. Hierdoor wordt hun globaal pensioen opgetrokken. Het bestreden besluit streeft derhalve een legitiem doel na.

Dit doel en het concrete resultaat van de getroffen maatregel veroorzaken geen nadeel aan andere beschermingswaardige belangen, zodat de maatregel alleszins proportioneel is met het nagestreefde doel.

Het eerste middel is ongegrond.”

12.1. In zijn memorie van wederantwoord in de zaak *sub I* repliceert verzoeker als volgt:

“Belang bij het middel [...]

De verwerende partij voert aan dat verzoeker zich niet beklaagt over enige onwettigheid die zou kleven aan het bestreden besluit, maar zich in werkelijkheid beroept op het uitblijven van een ander koninklijk besluit dat het minimumgezinsspensioen voor de genietters van een klein minimum op gelijke voet zou moeten brengen. Daaruit besluit de verwerende partij dat geen rechtstreeks verband bestaat tussen het middel en het bestreden besluit, zodat verzoeker geen belang heeft bij het middel.

Kennelijk steunt de verwerende partij daarvoor op volgende passage uit het verzoekschrift:

‘Voor zover al uit het verslag aan de Koning zou moeten blijken dat het op

gelijke voet brengen van het minimumgezinspensioen voor de genietters van een kleine minimum, in een andere tekst zal worden geregeld en voor zoveel dat ook effectief gebeurt met uitwerking vanaf 1 april 2013, zou er inderdaad geen sprake zijn van een ongelijke behandeling. Van een ander koninklijk besluit met die strekking is er echter, voor zover bekend, geen spoor.'

De verwerende partij leest dit uittreksel echter verkeerd. Ermee is enkel gezegd dat de impliciete weigering ongedaan zou kunnen (niet: zal) worden gemaakt met een ander koninklijk besluit. Van een dergelijk besluit is echter nog steeds geen sprake. Integendeel. Uit het eveneens door de verzoeker bestreden koninklijk besluit van 24 juni 2013 blijkt nu ook expliciet dat de federale overheid weigert om (vanaf 1 april 2013) hetzelfde minimumpensioen toe te kennen voor degenen die een gemengde loopbaan doorlopen hebben.

In het besluit waarbij het minimumpensioen in de regeling van de zelfstandigen wordt opgetrokken tot op het niveau van het minimumpensioen in de regeling van de werknemers, had noodzakelijk, vanwege de gelijkheidsregel, ook de aanpassing van het minimumpensioen voor de gemengde loopbanen moeten geregeld worden. Vandaar dat verzoeker de impliciete weigering bestrijdt om dat met het bestreden besluit te doen. Die weigering zit vervat in het bestreden besluit, zoals verzoeker bij de uiteenzetting van de feiten in zijn verzoekschrift tot nietigverklaring heeft aangetoond.

De bestreden onwettigheid kleeft dus wel degelijk aan het bestreden koninklijk besluit van 12 maart 2013.

Besluit: verzoeker heeft belang bij het middel.

Ontvankelijkheid van het middel [...]

Verwerende partij herhaalt dat het gaat om de onthouding of de weigering van een louter facultatieve en discretionaire bevoegdheid gebruik te maken.

Zie wat daarover hiervoor reeds is uiteengezet.

Besluit: het middel is ontvankelijk.

Ten gronde

Eerste argument [...]

Volgens de verwerende partij gaat het louter om opportuiniteitskritiek en heeft de overheid de volle discretionaire bevoegdheid in deze materie.

Aldus verdedigt de verwerende partij de stelling dat het de overheid vrij staat om categorieën van pensioengerechtigden naar eigen goeddunken anders te behandelen. Dat komt neer op de ontkenning van de stelling dat de overheid bij discretionair optreden het door de Grondwet gewaarborgd gelijkheidsbeginsel zou dienen te respecteren.

Ook de Koning is onderworpen aan de grondwettelijke regels en in het bijzonder aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Geen redelijk denkend mens die dit zou durven te betwisten.

Besluit: het argument snijdt geen hout.

Tweede argument [...]

Volgens de verwerende partij is er een deugdelijke verantwoording voor het gehanteerde verschil. Verwerende partij beweert dat de onderscheiden categorieën niet te vergelijken zijn, omdat de gemengde loopbaan een specifieke situatie betreft waarbij in geen enkel stelsel is voldaan aan de voorwaarden om een pensioen op basis van een volledige loopbaan van 45 jaar te genieten.

Door het optrekken van het minimumpensioen in het stelsel van de zelfstandigen tot op het niveau van het minimumpensioen in het stelsel van de werknemers is de Koning er kennelijk vanuit gegaan dat het niet uitmaakt of je je loopbaan als werknemer of als zelfstandige hebt uitgebouwd om van hetzelfde minimum te kunnen genieten. Waarom zou iemand die bijdragen heeft betaald in beide stelsels dan wel een lager minimum genieten omdat hij zijn loopbaan niet volledig in één van beide stelsels heeft uitgebouwd? Dat is de hamvraag in deze zaak. Ook de verwerende partij biedt ter zake geen afdoend antwoord, aangezien het feit een gemengde loopbaan te hebben op zich het verschil niet kan verantwoorden.

Het is bekend dat zelfstandigen, zeker in het verleden, minder sociale bijdragen betaalden, maar ook een beperktere sociale bescherming hadden dan werknemers. Door vanaf 1 april 2013 het minimumpensioen in beide stelsels op een gelijk niveau te brengen, hanteert de overheid het uitgangspunt dat het niet uitmaakt of iemand tijdens zijn loopbaan als zelfstandige bijdragen heeft betaald, dan wel als werknemer. In beide gevallen, voor zover aan de gestelde algemene voorwaarden (o.a. actief zijn geweest als werknemer of als zelfstandige en bijdragen hebben betaald, een voldoende lange loopbaan hebben doorlopen, enzovoort) is voldaan, kent de overheid immers het recht op een gelijk basispensioen toe. Wie zijn volledige loopbaan als zelfstandige actief is geweest, heeft mogelijk minder bijdragen betaald dan een werknemer, maar de overheid hanteert het uitgangspunt dat dat vanaf 1 april 2013 geen verschil meer maakt voor het recht op het minimumpensioen. Terwijl verzoeker niet zijn volledige loopbaan als zelfstandige heeft gewerkt en bijdragen heeft betaald, maar ook een aantal jaren als werknemer actief is geweest en bijdragen heeft betaald, betekent de huidige situatie dat hij minder gunstig behandeld wordt dan een zelfstandige die zijn volledige loopbaan mogelijk minder hoge sociale bijdragen heeft betaald, terwijl verzoeker toch minstens een aantal jaren – de jaren die hij als werknemers heeft gewerkt – hogere sociale bijdragen heeft betaald. De logica van de minder gunstige behandeling van zij die een gemengde loopbaan hebben doorlopen ten aanzien van zij die een niet-gemengde loopbaan hebben doorlopen, en in het bijzonder van zij die uitsluitend als zelfstandige aan de slag zijn geweest, is dan ook onduidelijk.

Ook haalt de verwerende partij aan dat ‘de wetgever’ moet waken over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid en met het oog daarop een specifieke groep van gepensioneerden ‘een specifieke berekeningswijze van het pensioen [kan] opleggen’ zonder dat dit tot een ongeoorloofde discriminatie leidt.

Zeer zeker dient ook de Koning te waken over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid, maar dit laat hem nog niet toe om in te gaan tegen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij moet aan elkeen rechten toekennen met respect voor het gelijkheidsbeginsel, voor zover de overheidsmiddelen dit toelaten. De verwerende partij draait de zaak echter om: de Koning mag aan bepaalde categorieën meer geven en aan anderen minder omdat de overheidsmiddelen niet toelaten elkeen gelijk te behandelen. Ook dat komt echter neer op het buiten werking stellen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wat de Koning uiteraard niet kan.

Ten slotte voert de verwerende partij aan dat het bestreden besluit een legitiem doel (gelijkschakelen van de pensioenstelsels) nastreeft en dat de

getroffen maatregelen proportioneel zijn met dit doel.

De eerste vaststelling is correct, doch de tweede niet. Door degenen met een gemengde loopbaan niet gelijk te schakelen, wordt ingegaan tegen het uitgangspunt.

Besluit: het eerste middel is gegrond.”

12.2. In zijn memorie van wederantwoord in de zaak *sub II* repliceert verzoeker als volgt:

“Ontvankelijkheid van het middel [...]

Verwerende partij herhaalt dat het gaat om de onthouding of de weigering van een louter facultatieve en discretionaire bevoegdheid gebruik te maken.

Zie wat daarover hiervoor reeds is uiteengezet.

Besluit: het middel is ontvankelijk.

Ten gronde

Eerste argument [...]

Volgens de verwerende partij gaat het louter om opportunitetskritiek en heeft de overheid de volle discretionaire bevoegdheid in deze materie.

Aldus verdedigt de verwerende partij de stelling dat het de overheid vrij staat om categorieën van pensioengerechtigden naar eigen goeddunken anders te behandelen. Dat komt neer op de ontkenning van de stelling dat de overheid bij discretionair optreden het door de Grondwet gewaarborgd gelijkheidsbeginsel zou dienen te respecteren.

Ook de Koning is onderworpen aan de grondwettelijke regels en in het bijzonder aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Geen redelijk denkend mens die dit zou durven te betwisten.

Besluit: het argument snijdt geen hout.

Tweede argument [...]

Volgens de verwerende partij is er een deugdelijke verantwoording voor het gehanteerde verschil. Verwerende partij beweert dat de onderscheiden categorieën niet te vergelijken zijn, omdat de gemengde loopbaan een specifieke situatie betreft waarbij in geen enkel stelsel is voldaan aan de voorwaarden om een pensioen op basis van een volledige loopbaan van 45 jaar te genieten.

Door het optrekken van het minimumpensioen in het stelsel van de zelfstandigen tot op het niveau van het minimumpensioen in het stelsel van de werknemers is de Koning er kennelijk vanuit gegaan dat het niet uitmaakt of je je loopbaan als werknemer of als zelfstandige hebt uitgebouwd om van hetzelfde minimum te kunnen genieten. Waarom zou iemand die bijdragen heeft betaald in beide stelsels dan wel een lager minimum genieten omdat hij zijn loopbaan niet volledig in één van beide stelsels heeft uitgebouwd? Dat is de hamvraag in deze zaak. Ook de verwerende partij biedt ter zake geen afdoend antwoord, aangezien het feit een gemengde loopbaan te hebben op zich het verschil niet kan verantwoorden.

Het is bekend dat zelfstandigen, zeker in het verleden, minder sociale bijdragen betaalden, maar ook een beperktere sociale bescherming hadden dan

werknemers. Door vanaf 1 april 2013 het minimumpensioen in beide stelsels op een gelijk niveau te brengen, hanteert de overheid het uitgangspunt dat het niet uitmaakt of iemand tijdens zijn loopbaan als zelfstandige bijdragen heeft betaald, dan wel als werknemer. In beide gevallen, voor zover aan de gestelde algemene voorwaarden (o.a. actief zijn geweest als werknemer of als zelfstandige en bijdragen hebben betaald, een voldoende lange loopbaan hebben doorlopen, enzovoort) is voldaan, kent de overheid immers het recht op een gelijk basispensioen toe. Wie zijn volledige loopbaan als zelfstandige actief is geweest, heeft mogelijk minder bijdragen betaald dan een werknemer, maar de overheid hanteert het uitgangspunt dat dat vanaf 1 april 2013 geen verschil meer maakt voor het recht op het minimumpensioen. Terwijl verzoeker niet zijn volledige loopbaan als zelfstandige heeft gewerkt en bijdragen heeft betaald, maar ook een aantal jaren als werknemer actief is geweest en bijdragen heeft betaald, betekent de huidige situatie dat hij minder gunstig behandeld wordt dan een zelfstandige die zijn volledige loopbaan mogelijk minder hoge sociale bijdragen heeft betaald, terwijl verzoeker toch minstens een aantal jaren – de jaren die hij als werknemer heeft gewerkt – hogere sociale bijdragen heeft betaald. De logica van de minder gunstige behandeling van zij die een gemengde loopbaan hebben doorlopen ten aanzien van zij die een niet-gemengde loopbaan hebben doorlopen, en in het bijzonder van zij die uitsluitend als zelfstandige aan de slag zijn geweest, is dan ook onduidelijk.

Ook haalt de verwerende partij aan dat ‘de wetgever’ moet waken over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid en met het oog daarop een specifieke groep van gepensioneerden ‘een specifieke berekeningswijze van het pensioen (kan) opleggen’ zonder dat dit tot een ongeoorloofde discriminatie leidt.

Zeër zeker dient ook de Koning te waken over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid, maar dit laat hem nog niet toe om in te gaan tegen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij moet aan elkeen rechten toekennen met respect voor het gelijkheidsbeginsel, voor zover de overheidsmiddelen dit toelaten. De verwerende partij draait de zaak echter om: de Koning mag aan bepaalde categorieën meer geven en aan anderen minder omdat de overheidsmiddelen niet toelaten elkeen gelijk te behandelen. Ook dat komt echter neer op het buiten werking stellen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wat de Koning uiteraard niet kan.

Ten slotte voert de verwerende partij aan dat het bestreden besluit een legitiem doel (gelijkschakelen van de pensioenstelsels) nastreeft en dat de getroffen maatregelen proportioneel zijn met dit doel.

De eerste vaststelling is correct, doch de tweede niet. Door degenen met een gemengde loopbaan niet gelijk te schakelen, wordt ingegaan tegen het uitgangspunt.

Besluit: het eerste middel is gegrond.”

13. In haar laatste memorie na heropening van het debat voegt de verwerende partij in aansluiting bij haar memorie van antwoord nog het volgende toe:

“Zoals tenslotte reeds hierboven aangehaald zijn de bestreden besluiten – in zoverre zij het minimumpensioen voor de gemengde loopbaan niet volledig met het minimumpensioen in de andere stelsel gelijkgeschakelden – er ook op gericht om de sociale zekerheid betaalbaar te houden. Ook dit betreft een legitieme doelstelling: rekening houden met de budgettaire ruimte wordt algemeen beschouwd als een doelstelling van algemeen belang die door de regelgever mag worden nagestreefd.

23. Deze doelstellingen en het concrete resultaat van de getroffen maatregelen veroorzaken geen nadeel aan andere beschermingswaardige belangen, zodat de maatregel alleszins proportioneel is met het nagestreefde doel. De financiële gevolgen van de bestreden besluiten waren voor de personen van een gemengde loopbaan immers positief:

- Het bestreden Koninklijk besluit van 12 maart 2013 zorgt er voor dat het pensioenbedrag van de personen met een gemengde loopbaan voor de jaren gepresteerd als zelfstandige wordt verhoogd, doordat dit besluit het minimumpensioen voor zelfstandigen gelijkschakelt met (i.e. verhoogt tot het niveau van) het minimumpensioen voor werknemers. Met andere woorden, het bestreden Koninklijk besluit van 12 maart 2013 verbetert de situatie van de gemengde pensioenen in het stelsel van de zelfstandigen.

- Het bestreden besluit van 24 juni 2013 heeft het gewaarborgd minimumpensioen als gezin voor werknemers verhoogd tot 12.765,99 euro, en dit vanaf 1 september 2013, en heeft de coëfficiënt van toepassing op het pensioenbedrag dat verkregen wordt voor de jaren als tewerkstelling als werknemer verhoogd. Dit besluit heeft dan ook de situatie van de begunstigden van het ‘klein minimum’ van de gemengde pensioenen in het stelsel van de loontrekkenden verbeterd.

- Thans blijkt dat de maatregel beperkt was in de tijd, aangezien op 1 juni 2015 het ‘klein minimum’ tot op het niveau van het minimumpensioen voor werknemers of zelfstandigen werd opgetrokken. De bestreden verschillende behandeling werd reeds met ingang van 1 juni 2015 opgeheven (datum van inwerkingtreding van de gelijkschakeling van het ‘klein minimum’ met het minimumpensioen voor werknemers en zelfstandigen).

Bovendien was het verschil tussen het minimumpensioen voor de gemengde loopbaan en het stelsel van de werknemers, door toepassing van de coëfficiënt, niet disproportioneel groot, omdat deze coëfficiënt voldoende dicht bij 1 (i.e. volledige gelijkschakeling) lag:

- Voor de inwerkingtreding van het Koninklijk besluit van 24 juni 2013 bedroegen deze coëfficiënten reeds 0,877537, respectievelijk 0,84235;

- De coëfficiënten die het Koninklijk besluit van 24 juni 2013 invoerde, en tot 1 juni 2015 van toepassing waren, bedroegen 0,899563, respectievelijk 0,849578.

Ook om die redenen is de ongelijke behandeling van personen met een gemengde loopbaan, mede gezien de discretionaire bevoegdheid waarover de verwerende partij *in casu* beschikt, niet disproportioneel.

Het eerste middel is niet ontvankelijk en minstens is het ongegrond.”

14. In zijn laatste memorie na heropening van het debat stelt verzoeker in beide zaken nog het volgende:

“7. De verwerende partij probeert de ongelijke behandeling van de genietters van het klein minimum in vergelijking met de andere genietters van het minimumpensioen goed te praten door het te doen voorkomen alsof de genietters van het klein minimum als een specifieke categorie te beschouwen zijn [...].

Verzoeker herhaalt dat de overheid het uitgangspunt hanteert dat het sedert 1 april 2013 geen verschil meer maakt voor het recht op het minimumpensioen of men nu een volledige loopbaan als werknemer, dan wel als zelfstandige heeft doorlopen. Hieruit volgt dat ook het feit dat men deels een loopbaan als werknemer, deels een loopbaan als zelfstandige heeft doorlopen, sedert 1 april 2013 geen verschil meer kan staven, laat staan een ‘wezenlijk’ verschil (zie het tussenarrest, nr. 10.1, tweede alinea).

8. Het gegeven dat het verschil tussen beide minimumpensioenen ‘niet disproportioneel groot’ is [...], neemt niet weg dat er sprake is van een ongelijke behandeling, die objectief en redelijk verantwoord moet kunnen worden. Aangezien die verantwoording totaal ontbreekt, gaat het om een onwettige discriminatie.”

Beoordeling

A. Belang bij het eerste middel

15.1. Met betrekking tot het eerste middel werpt de verwerende partij in de zaak *sub I* op dat verzoeker geen belang heeft bij het eerste middel. Volgens haar beklagt verzoeker zich niet over enige onwettigheid die zou kleven aan het door hem bestreden besluit, maar beroept hij zich in werkelijkheid op het uitblijven van een ander koninklijk besluit dat het minimumgezinspensioen voor de begunstigden van een ‘klein minimum’ op gelijke voet zou moeten brengen. Bijgevolg bestaat er luidens de verwerende partij geen rechtstreeks verband tussen het middel en het bestreden besluit, zodat verzoeker geen belang heeft bij het middel.

15.2. De exceptie wegens ontstentenis van het rechtens vereiste belang bij het eerste middel in de zaak *sub I* steunt op een verkeerde lezing van het verzoekschrift. Verzoeker beklagt zich niet zozeer over het uitblijven van een ander koninklijk besluit dat het minimumpensioen voor de begunstigden van een

‘klein minimum’ op gelijke voet brengt, als wel over het feit dat het bestreden besluit van 12 maart 2013 het minimumpensioen voor de gemengde loopbanen niet op gelijke wijze heeft aangepast als de andere minimumpensioenen.

15.3. De exceptie is niet gegrond.

B. Ontvankelijkheid van het eerste middel

16.1. Vervolgens werpt de verwerende partij op dat verzoeker in de zaak *sub I* de onthouding of de weigering aanvoert van het bestreden koninklijk besluit van 12 maart 2013 om de coëfficiënt voor de ‘kleine minima’ aan te passen en in de zaak *sub II* de onthouding of de weigering aanvoert van het bestreden koninklijk besluit van 24 juni 2013 om de coëfficiënt voor de ‘kleine minima’ op 1 te brengen. Volgens haar gaat het om de onthouding of de weigering van een louter facultatieve en discretionaire bevoegdheid die geen beslissing is in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en derhalve geen voor vernietiging vatbare handeling, waardoor het middel niet ontvankelijk is.

16.2. Zoals reeds vastgesteld in arrest nr. 230.091 van 3 februari 2015, wordt in tegenstelling met wat de verwerende partij in beide zaken voorhoudt, met de annulatieberoepen, mede in acht genomen de aangevoerde middelen, niet zomaar het verzuim aangevochten om een facultatieve bevoegdheid uit te oefenen, maar wel de specifieke manier waarop de verwerende partij in beide zaken haar discretionaire bevoegdheid metterdaad heeft uitgeoefend door aan een categorie waartoe verzoeker behoort een voordeel te onthouden of dit te beperken, terwijl dit voordeel wel aan een andere vergelijkbare categorie wordt toegekend.

De verwerende partij gaat eraan voorbij dat in een aangelegenheid waar de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, die bevoegdheid in beginsel steeds is begrensd door onder meer het gelijkheidsbeginsel. Verzoeker mag dan ook in een middel de schending van het

gelijkheidsbeginsel aanvoeren tegen een pensioenregeling die bepaalde categorieën van personen beoogt en andere categorieën – waartoe hijzelf behoort – niet.

16.3. De exceptie is niet gegrond.

C. Ten gronde

17. In de zaken *sub* I en II voert verzoeker de schending aan van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet).

18.1. Volgens de verwerende partij formuleert verzoeker in zijn eerste middel louter opportunitetskritiek omdat hij in werkelijkheid de Raad van State verzoekt om het oordeel van de overheid over te doen om te bepalen welke maatregelen als het meest geschikt voorkomen om het door de toepasselijke wetgeving gestelde doel te bereiken. Aldus miskent hij in zijn eerste middel de discretionaire bevoegdheid van de overheid in deze materie.

18.2. Zoals *sub* 16.2 reeds is gesteld, is in een aangelegenheid waar de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, die bevoegdheid in beginsel steeds begrensd door onder meer het gelijkheidsbeginsel. Een verzoekende partij die van oordeel is dat de overheid bij de uitoefening van die discretionaire bevoegdheid het gelijkheidsbeginsel schendt, mag de Raad van State steeds verzoeken om de uitoefening van die bevoegdheid te toetsen aan het gelijkheidsbeginsel. Er anders over oordelen zou immers erop neerkomen dat een verzoekende partij tegen de uitoefening van die discretionaire bevoegdheid geen schending van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie zou kunnen aanvoeren.

19.1. De grondwettelijke regels met betrekking tot de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten een onderscheiden behandeling van bepaalde categorieën

van personen niet uit, voor zover voor dat onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Die verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

19.2.1. Volgens de verwerende partij kan de categorie van gepensioneerden die een volledige (45 jaar) maar een gemende loopbaan hebben doorlopen niet gelijkgesteld worden met de categorie van gepensioneerden die hetzij een volledige loopbaan (45 jaar) als werknemer hetzij een volledige loopbaan (45 jaar) als zelfstandige achter de rug heeft. Volgens haar zijn de onderscheiden categorieën niet te vergelijken omdat de gemengde loopbaan een specifieke situatie betreft waarbij in geen enkel stelsel is voldaan aan de voorwaarden om een pensioen op basis van een volledige loopbaan van 45 jaar te genieten.

19.2.2. Met het bestreden koninklijk besluit van 12 maart 2013 heeft de verwerende partij het bedrag van het minimumpensioen in het stelsel van de zelfstandigen op hetzelfde niveau gebracht als het bedrag van het minimumpensioen in het stelsel van de werknemers. Voortaan maakt het niet langer uit of men zijn volledige loopbaan als werknemer of als zelfstandige heeft uitgebouwd om hetzelfde minimumpensioen te kunnen genieten. Het valt dan ook niet in te zien waarom gepensioneerden die deels een loopbaan als werknemer, deels een loopbaan als zelfstandige hebben doorlopen maar wel in totaal 45 jaar hebben gewerkt of daarmee gelijkgesteld, niet als een vergelijkbare categorie kunnen worden beschouwd als die gepensioneerden die hetzij een volledige loopbaan (45 jaar) als werknemer hetzij een volledige loopbaan (45 jaar) als zelfstandige hebben doorlopen. Er bestaat bijgevolg geen objectief verschil tussen de voornoemde categorieën.

19.3.1. Ter verantwoording van het voormelde onderscheid stelt de verwerende partij dat de wetgever moet waken over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid en dat deze met het oog daarop voor een specifieke groep van gepensioneerden een specifieke berekeningswijze van het pensioen mag opleggen, zonder dat daarom een ongeoorloofde discriminatie ontstaat.

19.3.2. Hoewel inmiddels met artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 april 2015 ‘tot aanpassing aan de welvaart van bepaalde pensioenen in de regeling voor werknemers’, het ‘klein minimum’ op hetzelfde peil is gebracht als het minimumpensioen voor werknemers en voor zelfstandigen en het minimumpensioenrecht in het werknemersstelsel daardoor niet meer wordt afgetopt door middel van de vermenigvuldiging ervan met een coëfficiënt lager dan 1 (cfr. *sub* 3.4), geldt deze gelijkgeschakeling maar vanaf 1 juni 2015.

Voor de periode vóór 1 juni 2015 werd de hoegrootheid van deze coëfficiënt geacht een rechtstreeks verband te vertonen met het verschil tussen het minimumpensioen voor werknemers en het minimumpensioen voor zelfstandigen.

Aangezien de hoegrootheid van die coëfficiënt door de afstemming sinds 1 april 2013 van het minimumpensioenbedrag voor zelfstandigen op dat voor werknemers evenwel niet langer in verband kan worden geacht met een verschil tussen het minimumpensioen voor werknemers en het minimumpensioen voor zelfstandigen, kan hierin geen objectieve en redelijke verantwoording worden gevonden in het licht van de gelijkheid en de niet-discriminatie voor het verschil in behandeling tussen werknemers of zelfstandigen die hun recht op het minimumpensioen in één stelsel hebben opgebouwd en zij die aanspraak maken op het ‘klein minimum’.

Het dossier doet voorts niet blijken van het bestaan van een andere deugdelijke verantwoording voor het – tijdelijk – handhaven na 1 april 2013 van de bedoelde coëfficiënt. Hoewel de gepensioneerden die over een gemengde loopbaan als zelfstandige en werknemer beschikken, in absolute cijfers

een verhoging hebben verkregen van het pensioen, heeft de bestreden regelgeving, door voor de betrokken periode niet ook het ‘klein minimum’ op gelijke voet te plaatsen met het minimumpensioenbedrag voor werknemers, de betrokken begunstigden ervan ongelijk behandeld. De betaalbaarheid van de sociale zekerheid kan voor een dergelijke ongelijke behandeling geen verantwoording bieden.

19.4.1. De verwerende partij poogt nog aan te tonen dat het verschil tussen het minimumpensioen voor de gemengde loopbaan en het stelsel van de werknemers, door toepassing van de voornoemde coëfficiënt, niet disproportioneel groot is omdat deze coëfficiënt dicht bij “i.e. volledige gelijkschakeling” lag. Volgens de verwerende partij is ook om die reden de ongelijke behandeling van personen met een gemengde loopbaan, mede gezien de discretionaire bevoegdheid waarover zij *in casu* beschikt, niet disproportioneel.

19.4.2. Zoals verzoeker terecht opmerkt, neemt het gegeven dat het verschil tussen beide minimumpensioenen niet disproportioneel groot is, niet weg dat er sprake is van een ongelijke behandeling, die objectief en redelijk verantwoord moet kunnen worden. Aangezien die ongelijke behandeling te dezen in redelijkheid niet is verantwoord door de verwerende partij in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie, zijn deze beginselen dan ook geschonden.

19.5. Uit wat voorafgaat volgt dat het eerste middel gegrond is.

VII. Toepassing van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

Standpunt van de partijen

20. De verwerende partij vraagt dat bij een gebeurlijke nietigverklaring toepassing wordt gemaakt van artikel 14ter van de gecoördineerde

wetten op de Raad van State teneinde de gevolgen van de bestreden besluiten voor het verleden te handhaven. Zij licht haar verzoek in haar laatste memorie na heropening van het debat toe als volgt:

“32. In ondergeschikte orde, indien Uw Raad het beroep van de verzoekende partij gegrond zou verklaren, verzoekt de verwerende partij Uw Raad om in toepassing van artikel 14^{ter} van de RvS-Wet de gevolgen van de bestreden beslissingen voor het verleden te handhaven.

Artikel 14^{ter} van de RvS-Wet laat Uw Raad immers toe om op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij de gevolgen van vernietigde reglementen (of individuele bepalingen daarvan) te handhaven, indien Uw Raad dit om uitzonderlijke redenen noodzakelijk acht.

Voor de goede orde merkt de verwerende partij op dat zij, volgens de rechtspraak van Uw Raad, ook nog in de laatste memorie de toepassing van artikel 14^{ter} van de RvS-Wet kan verzoeken.

33. De handhaving van de gevolgen van de bestreden beslissingen zou concreet betekenen dat voor wat betreft de periode vanaf de inwerkingtreding van het bestreden Koninklijk besluit van 12 maart 2013, tot aan de inwerkingtreding van het Koninklijk besluit van 3 april 2015 (waarmee het ‘klein minimum’ op hetzelfde peil als het minimumpensioen voor werknemers en voor zelfstandigen wordt gebracht), op 1 juni 2015, de gepensioneerden die het ‘klein minimum’ genieten geen retroactieve verhoging van het ‘klein minimum’ tot het niveau van het minimumpensioen in het stelsel voor werknemers, kunnen vorderen.

De voormelde handhaving van de gevolgen is vereist omdat, mocht iedere rechthebbende de retroactieve verhoging van het ‘klein minimum’ tot het niveau van het minimumpensioen in het stelsel voor werknemers met succes vorderen, dit volgens de Rijksdienst voor Pensioenen een bijkomende budgettaire inspanning van maar liefst 166.742.565,30 € zou bedragen.

Het spreekt voor zich dat dit een buitengewoon hoog bedrag is. Ter vergelijking bedraagt de welvaartsenveloppe van de federale overheid voor de kalenderjaren 2015 en 2016 950 miljoen euro, waarvan 497 miljoen euro aan pensioenen wordt uitgegeven. De welvaartsenveloppe werd onder andere gebruikt om het ‘klein minimum’ gelijk te schakelen met het minimumpensioen in de andere stelsels. De bijkomende budgettaire *exposure* van een eventuele vernietiging van de bestreden beslissingen is dus ongeveer een derde van de budgettaire beleidsruimte die op twee jaar voor het domein pensioenen werd aangehouden.

Dergelijke bijkomende uitgave zou, in tijden van besparingen op de federale begroting, een onevenredige bijkomende inspanning betreffen. De enige realistische manier waarop de verwerende partij deze uitgave zou kunnen absorberen is door het terugschroeven van andere voorgenomen uitgaven, en bijgevolg de rechtmatige verwachtingen van andere personen op dat vlak teleur te stellen. Bovendien betreft de handhaving van de gevolgen slechts een korte periode en hebben de gepensioneerden die het klein minimum genieten sinds 1 juni 2015 wel recht op een minimumpensioen dat gelijk is aan het minimumpensioen van de andere stelsels. De impact van de handhaving van de

gevolgen van de bestreden beslissing op de individuele rechthebbenden van het klein minimum blijft dus beperkt.”

Beoordeling

21. Artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het van toepassing was op de beroepen ingediend vóór 1 maart 2014, luidt:

“Zo de afdeling bestuursrechtspraak dit nodig oordeelt, wijst zij, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde verordeningsbepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die zij vaststelt.”

Artikel 14, derde lid, van het algemeen procedurereglement, zoals het thans is geredigeerd, luidt:

“De vordering tot behoud van de gevolgen van de bestreden akte of het bestreden reglement, in toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten, wordt uiterlijk in de laatste memorie geformuleerd en moet gemotiveerd worden. Wanneer de vordering voor de eerste keer in een laatste memorie ingediend wordt, kunnen de andere partijen hun schriftelijke opmerkingen doen gelden binnen een termijn van dertig dagen vanaf de kennisgeving van deze laatste memorie. Het aangewezen lid van het auditoraat stelt binnen de vijftien dagen een aanvullend verslag met betrekking tot dit onderwerp op. Dit verslag wordt bij de oproeping gevoegd.”

Het aanvullend verslag van het auditoraat waarin de vernietiging van de bestreden besluiten is voorgesteld, werd eerst betekend aan de verwerende partij en vervolgens aan verzoeker. Deze laatste is aldus in de mogelijkheid geweest zijn bemerkingen aangaande de vraag tot handhaving van de gevolgen te laten kennen.

22. De nietigverklaring van de bestreden bepalingen heeft niet de weerslag die de verwerende partij vreest. Het valt immers de Raad van State niet toe bij een vernietiging zich op het domein van de beleidsuitoefening van de

betrokken overheid te begeven en daarbij over te gaan tot hervorming van de vernietigde bepalingen zoals door verzoeker gevraagd.

Als de verwerende partij na deze nietigverklaring zal overgaan tot het herstel van de vernietigde bepalingen, zal zij rekening kunnen houden met alle elementen die zij in haar discretionaire beoordeling kan betrekken en waarvan de budgettaire mogelijkheden er één van is. Zij mag evenwel, in acht genomen de met het *dictum* van het vernietigingsarrest onlosmakelijk verbonden motieven, daarbij de betrokkenen niet op een onverantwoorde wijze verschillend behandelen.

Het verzoek om toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt verworpen.

VIII. Toepassing van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

Uiteenzetting van verzoeker

23. Verzoeker vraagt om toepassing te maken van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg in de motieven van het arrest de maatregelen te verduidelijken die moeten worden genomen om de vastgestelde onwettigheid te verhelpen. Hij licht zijn verzoek toe als volgt:

“14. Integendeel is er naar het oordeel van verzoeker reden toe om met toepassing van artikel 35/1 van de RvS-wet in de motieven van het arrest te verduidelijken dat de uitgesproken vernietiging de verwerende partij voor de verplichting stelt om de vastgestelde ongelijke behandeling sinds 1 april 2013 te verhelpen door met betrekking tot de vernietigde weigeringen een nieuw besluit te nemen, met terugwerkende kracht tot 1 april 2013, waarbij niet weer aan de gelijkheidsregel tekort gekomen wordt.

15. Aldus zou de onwettigheid kunnen worden verholpen door aan artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 april 2015 terugwerkende kracht te verlenen tot 1 april 2013. Omdat het om een voordeel gaat, stelt de terugwerkende kracht geen probleem.

Het verlenen van die terugwerkende kracht kan gebeuren door een koninklijk besluit tot wijziging van artikel 9 van het koninklijk besluit van 3 april 2015 vast te stellen waarbij 1) de woorden ‘artikelen 3 en 4 die’ in

artikel 9, 2°, van het koninklijk besluit van 3 april 2015 worden vervangen door de woorden ‘artikel 3 dat’, en 2) in artikel 9 van het koninklijk besluit van 3 april 2015 een onderdeel 2°bis wordt ingevoegd, dat luidt: ‘2°bis artikel 4 dat uitwerking heeft met ingang van 1 april 2013;’.

16. Rekening houdend met de zeer hoge leeftijd van verzoeker, zou dat nieuwe besluit binnen niet al te lange termijn dienen genomen te worden. Een termijn van zes maanden lijkt het maximum.”

Beoordeling

24. Artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt:

“Op verzoek van één der partijen, ten laatste in de laatste memorie, verduidelijkt de afdeling bestuursrechtspraak in de motieven van haar arrest houdende nietigverklaring, de maatregelen die moeten worden genomen om de onwettigheid die heeft geleid tot deze nietigverklaring te verhelpen.”

Artikel 35/1 is ingevoegd bij artikel 12 van de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’ en is in werking getreden op 1 maart 2014.

Artikel 39 van voornoemde wet van 20 januari 2014, zoals gewijzigd bij de wet van 10 april 2014 ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State’ bepaalt:

“Die artikelen zullen van toepassing zijn op iedere vordering tot schorsing of tot voorlopige maatregelen ingediend bij uiterst dringende noodzakelijkheid, te rekenen van die datum, en die geen bijkomende vordering vormt bij een vóór die datum ingediend beroep tot nietigverklaring, alsook op elke aanvraag, moeilijkheid en elk beroep bedoeld in de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16, 1° tot 8°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, ingediend te rekenen van die datum, en op de gelijktijdig dan wel later ingediende bijkomende vorderingen.”

De voorliggende beroepen zijn ingesteld, respectievelijk op 22 mei 2013 en 19 juli 2013. Dit is vóór 1 maart 2014 zijnde de datum van inwerkingtreding van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van

State. Het verzoek van verzoeker om toepassing van artikel 35/1 is bijgevolg niet ontvankelijk. Het verzoek wordt afgewezen.

25. In de mate dat verzoeker op de terechtzitting opmerkt dat ook buiten artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om, het de Raad van State is toegelaten om een vingerwijzing te geven hoe het geboden rechtsherstel kan gebeuren, volstaat het erop te wijzen dat deze vingerwijzing reeds is te vinden bij hetgeen is gezegd bij het verzoek om toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 12 maart 2013 ‘tot wijziging van artikel 131^{bis}, § 1^{septies}, van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen’.

2. De Raad van State vernietigt artikel 5 van het koninklijk besluit van 24 juni 2013 ‘tot aanpassing aan de welvaart van bepaalde pensioenen in de regeling voor werknemers’.

3. De Raad van State verwerpt het verzoek tot toepassing van artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

4. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde bepalingen.

5. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van beide beroepen tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 3 mei 2016,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.
---------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren