

Rolnummer 4691
Arrest nr. 18/2010 van 25 februari 2010

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld door het Hof van Beroep te Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en P. Martens, en de rechters M. Melchior, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

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

Bij arrest van 21 april 2009 in zake Jozef Verstreepen tegen de Pensioendienst voor de Overheidssector en de Federale Overheidsdienst Financiën, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 april 2009, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1017, lid 2, Gerechtelijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zover het haar toepassing beperkt tot de overheid of de instelling, belast met het toepassen van de wetten en verordeningen bedoeld in de artikelen (579, 6°,) 580, 581 en 582, 1° en 2°, en niet uitbreidt tot de overheid of de instellingen belast met het toepassen van de gelijkaardige wetten en verordeningen inzake de sociale zekerheid van het overheidspersoneel ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 12 januari 2010 :

- is verschenen : Mr. J. Mosselmans, tevens *loco* Mr. P. Peeters, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J. Spreutels verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

Op 1 november 1988 werd Jozef Verstreepen als postman eerste klasse gepensioneerd wegens lichamelijke ongeschiktheid. Wegens zijn huwelijk op 22 mei 2004 werd het bedrag van zijn pensioen met ingang van 1 oktober 2005 verminderd. Vermits hij van oordeel was dat hij door die maatregel werd gediscrimineerd ten aanzien van de ongehuwd samenwonende pensioengerechtigden in de overheidssector, dagvaardde hij de Pensioendienst voor de Overheidssector en de Federale Overheidsdienst Financiën voor de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout. Nadat die Rechtbank zijn vordering ongegrond had verklaard, tekende hij tegen die beslissing hoger beroep aan bij het Hof van Beroep te Antwerpen.

Ook het Hof van Beroep is van oordeel dat de vordering ongegrond is. Wat de gerechtskosten betreft, voert Jozef Verstreepen aan dat artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek een verschil in behandeling in het leven roept, waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat, tussen sociaal verzekerden, naargelang zij werknemer dan wel ambtenaar zijn. De verwijzende rechter is van oordeel dat het noodzakelijk is, alvorens uitspraak te doen over de kosten, daarover een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad zet uiteen dat met de wet van 21 april 2007 betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat een nieuwe invulling werd gegeven aan de in artikel 1022 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde rechtsplegingsvergoeding, waaronder voortaan wordt verstaan de forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en de erelonen van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij. De in het geding zijnde bepaling bevat op de algemene regel een uitzondering die inhoudt dat op het vlak van de vorderingen ingesteld door of tegen de sociaal verzekerde persoonlijk, de overheid of de instelling belast met de toepassing van de wetten en verordeningen bedoeld in de artikelen 579, 6°, 580, 581 en 582, 1° en 2°, van het Gerechtelijk Wetboek, in beginsel in de kosten wordt verwezen.

A.2. De Ministerraad wijst erop dat, ofschoon de gestelde vraag ruim is geformuleerd, het geschil dat bij de verwijzende rechter hangende is betrekking heeft op een beweerde ongelijke behandeling van werknemers en ambtenaren op het vlak van pensioengeschillen. Hij meent dan ook dat het onderzoek van de prejudiciële vraag kan worden beperkt tot dergelijke geschillen.

A.3. De Ministerraad zet uiteen dat de in het geding zijnde bepaling een uitzondering vormt op een algemene regel, en bijgevolg restrictief moet worden geïnterpreteerd.

Door de toepassing van die bepaling te koppelen aan betwistingen waarvoor de arbeidsrechtbank exclusief bevoegd is *ratione materiae*, heeft de wetgever het wenselijk geacht om de uitzondering op de algemene regel te beperken tot bepaalde socialezekerheidsgeschillen waarvan uitsluitend de arbeidsrechtbanken kennis kunnen nemen.

Volgens artikel 580 van het Gerechtelijk Wetboek is de arbeidsrechtbank bevoegd voor geschillen betreffende de rechten en verplichtingen van werknemers en leerlingen inzake het rust- en overlevingspensioen. Volgens vaste rechtspraak, onder meer van het Hof van Cassatie, is de arbeidsrechtbank niet bevoegd voor geschillen betreffende het rust- en overlevingspensioen van het overheidspersoneel. Die geschillen behoren tot de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg, omdat de desbetreffende pensioenen door of krachtens een specifieke wet of een specifiek reglement werden ingesteld en omdat zij worden beschouwd als uitgesteld loon. Dit alles leidt ertoe dat de in het geding zijnde bepaling niet toepasselijk is op pensioengeschillen tussen een gepensioneerd ambtenaar en de Pensioendienst voor de Overheidssector. De toepasselijkheid van die bepaling is immers gekoppeld aan de materiële bevoegdheid van de arbeidsrechtbank.

A.4.1. Volgens de Ministerraad zijn de ambtenaren op het vlak van de pensioenregeling niet te vergelijken met de werknemers, omdat de regeling die geldt voor de ambtenaren dermate verschilt van de regeling die geldt voor de werknemers, wat betreft het doel, de financieringswijze en de toekenningvoorwaarden. Vermits de desbetreffende categorieën niet vergelijkbaar zijn, zou het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet zijn geschonden.

A.4.2. Afgezien van die vaststelling, is er volgens de Ministerraad van een ongelijke behandeling geen sprake, vermits het pensioenstelsel dat geldt voor ambtenaren wordt gefinancierd door de overheid. Om die reden maakt dat stelsel geen deel uit van de sociale zekerheid, die is gebaseerd op sociale bijdragen betaald door de werknemers, de werkgevers en de zelfstandigen. Het overheidspensioen wordt door de rechtsleer overigens gekwalificeerd als « uitgesteld loon ».

Het is volgens de Ministerraad dan ook redelijk verantwoord dat een pensioengeschil tussen de overheid en een ambtenaar buiten het toepassingsgebied van de in het geding zijnde bepaling valt, vermits die bepaling uitsluitend van toepassing is op geschillen betreffende de sociale zekerheid, waarvan de overheidspensioenen geen onderdeel zijn.

A.4.3. Een geschil betreffende het pensioen van een ambtenaar zou, volgens de Ministerraad, wel eventueel kunnen worden vergeleken met een geschil betreffende het loon van een werknemer. Bij een ambtenaar betreft een pensioengeschil immers een geschil inzake uitgesteld loon. Volgens artikel 578 van het Gerechtelijk Wetboek neemt de arbeidsrechtbank kennis van geschillen betreffende het loon van werknemers. Indien de werknemer in het ongelijk wordt gesteld, dient hij de kosten van het geding te betalen, aangezien hij zich in een dergelijk geschil niet kan beroepen op de in het geding zijnde bepaling. Hetzelfde geldt voor de

ambtenaar met betrekking tot geschillen inzake zijn pensioen, dat als uitgesteld loon moet worden beschouwd. Er is bijgevolg geen verschil in behandeling.

- B -

B.1. Artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek, laatst gewijzigd bij artikel 128 van de programmawet (I) van 27 december 2006, bepaalt :

« Tenzij bijzondere wetten anders bepalen, verwijst ieder eindvonnis, zelfs ambtshalve, de in het ongelijk gestelde partij in de kosten, onverminderd de overeenkomst tussen partijen, die het eventueel bekrachtigt.

Behalve wanneer het geding roekeloos of tergend is, wordt de overheid of de instelling, belast met het toepassen van de wetten en verordeningen bedoeld in de artikelen 579, 6°, 580, 581 en 582, 1° en 2°, ter zake van vorderingen ingesteld door of tegen de sociaal verzekerden persoonlijk, steeds in de kosten verwezen.

Met sociaal verzekerden worden bedoeld : de sociaal verzekerden in de zin van artikel 2, 7°, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het ' Handvest ' van de sociaal verzekerde.

De kosten kunnen worden omgeslagen zoals de rechter het raadzaam oordeelt, hetzij wanneer de partijen onderscheidenlijk omtrent enig geschilpunt in het ongelijk zijn gesteld, hetzij over echtgenoten, bloedverwanten in de opgaande lijn, broeders en zusters of aanverwanten in dezelfde graad.

In een onderzoeksvonnis wordt de beslissing inzake kosten steeds aangehouden ».

B.2. Uit de feiten van het geding, de motivering van de verwijzingsbeslissing en de bewoordingen van het geheel van de bepalingen bedoeld in artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, blijkt dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van die wetsbepaling, in zoverre zij, door de verwijzing erin naar artikel 580, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek, een verschil in behandeling invoert tussen twee categorieën van sociaal verzekerden : enerzijds, de werknemer die een rechtsvordering instelt tegen de overheid of de instelling belast met de toepassing van de wetten en verordeningen bedoeld in artikel 580, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek en, anderzijds, het statutair personeelslid van het openbaar ambt dat een rechtsvordering instelt tegen de overheid of de instelling belast met de toepassing van de gelijksoortige wetten en verordeningen inzake de sociale zekerheid eigen aan dat type van personeel.

Alleen de eerste heeft de waarborg dat hij, behoudens in geval van een roekeloze of tergende vordering, niet in de kosten zal worden veroordeeld.

B.3.1. Artikel 1017, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde oorspronkelijk in algemene termen dat ieder eindvonnis de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwijst, onverminderd de overeenkomst tussen partijen.

De uitzondering daarop, vervat in de in het geding zijnde bepaling, werd ingevoerd bij artikel 15 van de wet van 24 juni 1970 tot wijziging van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek en van sommige bepalingen betreffende de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken en de burgerlijke rechtspleging. In de parlementaire voorbereiding van die bepaling werd hieromtrent het volgende verklaard :

« Artikel 14 [thans 15] verhelpt een leemte die aan de opstellers van het Wetboek en aan de wetgever was ontgaan.

Naar luid van artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Deze regel heeft een algemene strekking.

Daarop zijn echter uitzonderingen mogelijk indien bijzondere wetten daarvan uitdrukkelijk afwijken. Dit is het geval ter zake van arbeidsongevallen en beroepsziekten (zie de wet van 20 maart 1948 tot aanvulling, wat betreft de kosten van rechtspleging, van de gecoördineerde wetten op de arbeidsongevallen).

In de huidige stand van de wetgeving bestaan er echter gevallen waarin aan de uitkeringsgerechtigden kosteloze procedure wordt gewaarborgd, onder meer ter zake van de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit. De geneeskundige onderzoeken waaraan de verzekerden kunnen worden onderworpen, zijn voor de betrokkenen kosteloos.

Er bestaat geen enkele reden om die regel naar aanleiding van de instelling van de arbeidsgerechten te wijzigen.

Het ontwerp heeft dus enkel tot doel inzake sociale zekerheid te handhaven wat steeds werd aanvaard » (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 11, p. 8).

B.3.2. Daaruit blijkt dat de wetgever met de in het geding zijnde bepaling aanvankelijk heeft beoogd te vermijden dat partijen die vóór de overheveling van socialezekerheids geschillen naar de arbeidsgerechten een kosteloze procedure genoten, door die bevoegdheidsoverdracht in de kosten zouden kunnen worden verwezen wanneer ze in het ongelijk worden gesteld.

B.4. Vóór de overheveling van de socialezekerheidsgeschillen naar de arbeidsgerechten, genoten onder meer de slachtoffers van arbeidsongevallen van een kosteloze procedure, en dit krachtens de wet van 20 maart 1948 « tot aanvulling wat betreft de kosten van rechtspleging van de samengeschakelde wetten op de arbeidsongevallen ».

Uit de parlementaire voorbereiding van die wet kan worden afgeleid dat de wetgever heeft willen voorkomen dat de slachtoffers van arbeidsongevallen ertoe zouden worden gebracht « een onvoldoende aanbod [van vergoeding] te aanvaarden uit vrees van gerechtskosten te dragen te hebben » (*Parl. St.*, Senaat, 1946-1947, nr. 153, p. 2).

B.5. Dat de wetgever met de in het geding zijnde bepaling meer in het algemeen de toegang tot het gerecht van de sociaal verzekerde wiens sociale rechten in betwisting zijn, gemakkelijker heeft willen maken, wordt uitdrukkelijk bevestigd in de parlementaire voorbereiding van artikel 129 van de wet van 13 december 2006 houdende diverse bepalingen betreffende gezondheid, dat het tweede lid van artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek heeft vervangen, onder meer om te preciseren dat enkel sociaal verzekerden in de zin van artikel 2, eerste lid, 7<sup>o</sup>, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde zich op die bepaling kunnen beroepen. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd hieromtrent het volgende verklaard :

« In toepassing van artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek zijn de instellingen van sociale zekerheid, behalve wanneer het geding tergend of roekeloos is, steeds gehouden tot betaling van de gerechtskosten, ter zake van vorderingen ingesteld door of tegen de gerechtigden. Aldus heeft de wetgever oorspronkelijk de sociaal verzekerden de toegang tot het gerecht zo gemakkelijk mogelijk willen maken.

De domeinen waarin in de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen geschillen kunnen ontstaan hebben de laatste jaren een grote uitbreiding gekend en betreffen meer en meer diverse problemen die vreemd zijn aan de verzekerden *stricto sensu*. Andere partijen trachten met alle middelen de notie van gerechtigde uit te breiden om ook te kunnen genieten van de kosteloze procedure. De rechtspraak heeft wel aanvaard dat de notie gerechtigde strikt moet worden geïnterpreteerd maar is niet eenstemmig.

De voorgestelde wijziging heeft tot doel een einde te stellen aan de discussie of verzorgingsinstellingen en zorgverleners kunnen worden beschouwd als gerechtigden in de zin van artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Het beroep op de notie sociaal verzekerde beantwoordt aan de oorspronkelijke wil van de wetgever de kosteloosheid van de procedure te waarborgen voor de sociaal verzekerden wiens sociale rechten in betwisting zijn » (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2594/001, pp. 62-63).

B.6.1. Volgens artikel 2, eerste lid, 7°, van de wet van 11 april 1995 dient onder « sociaal verzekerden » te worden verstaan :

« de natuurlijke personen die recht hebben op sociale prestaties, er aanspraak op maken of er aanspraak op kunnen maken, hun wettelijke vertegenwoordigers en hun gemachtigden ».

B.6.2. Met sociale prestaties worden prestaties van sociale zekerheid bedoeld, zoals opgesomd in artikel 2, eerste lid, 1°, van de wet van 11 april 1995.

Dat artikel bepaalt :

« Voor de uitvoering en de toepassing van deze wet en van haar uitvoeringsmaatregelen wordt verstaan onder :

1° ‘ sociale zekerheid ’ :

a) alle regelingen opgesomd in artikel 21 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, alsmede die van de sociale zekerheid voor de zeelieden ter koopvaardij en voor de mijnwerkers;

b) alle regelingen bedoeld onder a) waarvan de toepassing is uitgebreid tot de personen tewerkgesteld in de openbare sector, en de regelingen van de openbare sector die een gelijkwaardige functie vervullen als de regelingen bedoeld onder a);

[...] ».

B.6.3. Uit het voorgaande volgt dat de regelingen van de openbare sector die een gelijkwaardige functie vervullen als de socialezekerheidsregelingen die gelden voor werknemers (artikel 21 van de wet van 29 juni 1981), dienen te worden beschouwd als behorend tot de sociale zekerheid, en dat de personen die recht hebben op die prestaties van sociale zekerheid dienen te worden beschouwd als « sociaal verzekerden » in de zin van artikel 2, eerste lid, 7°, van de wet van 11 april 1995.

B.7. In zoverre de in het geding zijnde bepaling van toepassing is in geschillen tussen sociaal verzekerden en de overheid of de instelling die belast is met de toepassing van de wetten en de verordeningen betreffende de sociale zekerheid van werknemers bedoeld in artikel 580, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek, maar niet in geschillen tussen sociaal verzekerden en de overheid of de instelling die belast is met de toepassing van de gelijksoortige wetten en verordeningen betreffende de sociale zekerheid van het statutair

overheidspersoneel, roept die bepaling een verschil in behandeling in het leven tussen twee categorieën van sociaal verzekerden, dat ten aanzien van het met de in het geding zijnde bepaling nagestreefde doel - meer bepaald het vereenvoudigen van de toegang tot het gerecht voor sociaal verzekerden wier rechten in betwisting zijn -, niet redelijk is verantwoord. Het risico te worden verwezen in de kosten van het geding, vormt voor de statutaire leden van het overheidspersoneel wier sociale rechten worden betwist, immers evenzeer als voor werknemers een beperking van de toegang tot het gerecht.

B.8. In zoverre de in het geding zijnde bepaling niet erin voorziet dat, behalve wanneer het geding roekeloos of tergend is, de overheid of de instelling belast met het toepassen van de wetten en de verordeningen betreffende de sociale zekerheid van het statutair personeel van de openbare sector die gelijkwaardig zijn met de in artikel 580, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde wetten en verordeningen betreffende de sociale zekerheid van werknemers, ter zake van vorderingen ingesteld door de sociaal verzekerden, steeds in de kosten wordt verwezen, is ze niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.9. Nu die leemte zich bevindt in de aan het Hof voorgelegde tekst, komt het de verwijzende rechter toe een einde te maken aan de door het Hof vastgestelde ongrondwettigheid, vermits die vaststelling is uitgedrukt in voldoende precieze en volledige bewoordingen om toe te laten dat de in het geding zijnde bepaling wordt toegepast met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

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



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre niet erin is voorzien dat, behalve wanneer het geding roekeloos of tergend is, de overheid of de instelling belast met het toepassen van de wetten en de verordeningen betreffende de sociale zekerheid van het statutair personeel van de openbare sector die gelijkwaardig zijn met de in artikel 580, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde wetten en verordeningen betreffende de sociale zekerheid van werknemers, ter zake van vorderingen ingesteld door de sociaal verzekerden, steeds in de kosten wordt verwezen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 25 februari 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt