



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 57/2025  
van 3 april 2025  
Rolnummers : 8223 en 8224**

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 26 van de wet van 17 april 1878 « houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering », gesteld door het Arbeidshof te Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij twee arresten van 17 mei 2024, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 24 mei 2024, heeft het Arbeidshof te Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« (1) Schendt artikel 26 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling met zich meebrengt tussen de sociaal verzekerden die het voorwerp uitmaken van een vordering tot terugbetaling van bedrieglijk ontvangen socialezekerheidsuitkeringen :

- naargelang de vordering tot terugbetaling is ingesteld uitsluitend op basis van de bepalingen die specifiek toepasselijk zijn inzake sociale zekerheid in geval van bedrieglijke handelingen, waaronder artikel 174, eerste lid, 4° en 5°, en derde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, dat te dezen van toepassing is,

- of naargelang de vordering tot terugbetaling is ingesteld op basis van die bepalingen en van artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, in zoverre het van

toepassing is in geval van sociale fraude die een strafrechtelijk misdrijf vormt in hoofde van een sociaal verzekerde, met name op grond van artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek,

- voor zover, in het eerste geval, de bedrieglijk ontvangen socialezekerheidsuitkeringen alleen (op retrospectieve wijze) kunnen worden teruggevorderd binnen de vijfjarige verjaringstermijn waarin de bepalingen die specifiek van toepassing zijn inzake sociale zekerheid voorzien, waaronder artikel 174, eerste lid, 4° en 5°, en derde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, dat te dezen van toepassing is,

- terwijl, in het tweede geval, de bedrieglijk ontvangen socialezekerheidsuitkeringen het voorwerp kunnen uitmaken van een in de tijd onbeperkte terugvordering (op retrospectieve wijze) (aangezien het om een voortgezet misdrijf gaat), voor zover de socialezekerheidsinstelling haar burgerlijke vordering instelt vóór de verjaring van de strafvordering,

- zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat, noch enig redelijk verband van evenredigheid dat strookt met het doel van de wetgever, dat erin bestaat sociale fraude te bestrijden, zij het door die strafbaar te stellen in hoofde van de sociaal verzekerden ?

(2) Schendt artikel 26 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet, in zoverre het het, in geval van sociale fraude die een strafrechtelijk misdrijf vormt in hoofde van een sociaal verzekerde, met name op grond van artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek, mogelijk maakt de onterecht ontvangen socialezekerheidsuitkeringen onbeperkt in de tijd (op retrospectieve wijze) terug te vorderen (aangezien het om een voortgezet misdrijf gaat), voor zover de socialezekerheidsinstelling haar burgerlijke vordering instelt vóór de verjaring van de strafvordering, terwijl :

- de invordering van elke andere periodieke schuld (op retrospectieve wijze) beperkt is tot vijf jaar, overeenkomstig artikel 2277 van het Burgerlijke Wetboek,

- en de in geval van bedrieglijke handelingen toepasselijke vijfjarige verjaringstermijn waarin de bepalingen die specifiek van toepassing zijn inzake sociale zekerheid voorzien, waaronder artikel 174, derde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, dat te dezen van toepassing is, identiek is aan de termijn waarin is voorzien bij artikel 2277 van het Burgerlijke Wetboek,

zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat, noch enig redelijk verband van evenredigheid dat strookt met de doelstelling van de wetgever, die erin bestaat sociale fraude te bestrijden, zij het op strafrechtelijk vlak ?

(3) Schendt artikel 26 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling met zich meebrengt tussen de sociaal verzekerden die het voorwerp uitmaken van een vordering tot terugbetaling van onterecht ontvangen socialezekerheidsuitkeringen :

- naargelang de uitkeringen zijn ontvangen zonder bedrieglijke handelingen,

- of door toedoen van bedrieglijke handelingen die sociale fraude vormen in hoofde van de sociaal verzekerden, met name op grond van artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek,

- voor zover, in het eerste geval, de onterecht ontvangen socialezekerheidsuitkeringen alleen (op retrospectieve wijze) kunnen worden teruggevorderd binnen de verjaringstermijn waarin de bepalingen die specifiek van toepassing zijn inzake sociale zekerheid voorzien, waaronder artikel 174, eerste lid, 4° en 5°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, dat te dezen van toepassing is,

- terwijl, in het tweede geval, de onterecht ontvangen socialezekerheidsuitkeringen, waarvoor de vordering tot terugbetaling reeds het voorwerp uitmaakt van een langere verjaringstermijn, bovendien het voorwerp kunnen uitmaken van een in de tijd onbeperkte terugvordering (op retrospectieve wijze) (aangezien het om een voortgezet misdrijf gaat), voor zover de socialezekerheidsinstelling haar burgerlijke vordering instelt vóór de verjaring van de strafvordering,

- zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat, noch enig redelijk verband van evenredigheid dat strookt met de doelstelling van de wetgever, die erin bestaat sociale fraude te bestrijden, zij het door die strafbaar te stellen in hoofde van de sociaal verzekerden ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8223 en 8224 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Pierre Slegers, mr. Margaux Kerkhofs en mr. Sacha Hancart, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 29 januari 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen waren, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij de Ministerraad binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaken in beraad zouden worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken in beraad genomen.

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

## II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

D. B. en J. G., appellanten voor het verwijzende rechtscollege, respectievelijk in de zaken nrs. 8223 en 8224, betwisten allebei beslissingen tot terugvordering van ten onrechte uitbetaalde sociale prestaties inzake ziekte- en

invaliditeitsverzekering. Die terugvorderingen zijn gegrond op het bestaan van bedrieglijk gedrag, vanwege de appellanten, dat door het verwijzende rechtscollege als strafrechtelijk misdrijf is gekwalificeerd, krachtens artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek.

In het kader van een heropening van de debatten oordeelt het Arbeidshof te Luik, afdeling Luik - het verwijzende rechtscollege -, vanuit de vaststelling dat er twijfel bestaat over de verjaring van de burgerlijke rechtsvordering en over de toepassing te dezen van artikel 26 van de wet van 17 april 1878 « houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering », dat de omvang zal bepalen van de bedragen die door de geïntimeerde partijen kunnen worden teruggevorderd, dat het noodzakelijk is om de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen, die identiek zijn in de twee samengevoegde zaken, voor te leggen aan het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. Vooraf stelt de Ministerraad dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn in zoverre zij artikel 23 van de Grondwet beogen. Die bepaling is immers niet van toepassing op de terugvorderingen van socialezekerheidsuitkeringen, zoals het Hof reeds kon oordelen.

A.2. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vragen niet nuttig zijn voor de oplossing van de in het geding zijnde geschillen. Wat de zaak nr. 8223 betreft, strekt de litigieuze periode zich uit van 1 januari 2015, datum van de eerste uitbetaling, tot 31 augustus 2015. Op 4 september 2020 werd de verjaringstermijn gestuit door een aangetekende brief. Het koninklijk besluit nr. 20 van 13 mei 2020 « houdende tijdelijke maatregelen in de strijd tegen de COVID-19 pandemie en ter verzekering van de continuïteit van zorg in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging » heeft de termijnen vervolgens opgeschort. Het verwijzende rechtscollege had dat koninklijk besluit in aanmerking moeten nemen en had moeten besluiten tot de niet-verjaring voor het geheel van de gevorderde bedragen, onverminderd de toepassing van de in het geding zijnde bepaling. Wat de zaak nr. 8224 betreft, beweert de Ministerraad dat het verwijzende rechtscollege zich in werkelijkheid reeds heeft uitgesproken over de kwestie van de verjaring door te verklaren dat het zijn rechtsmacht met betrekking tot de toepasselijke termijn heeft uitgeput. De debatten dienen dus niet te worden heropend, net zoals de prejudiciële vragen niet hoeven te worden gesteld.

A.3. In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat de prejudiciële vragen geen antwoord behoeven, aangezien zij op twee onjuiste uitgangspunten steunen.

Ten eerste steunen de verwijzingsbeslissingen op het verkeerde uitgangspunt dat artikel 26 van de wet van 17 april 1878 « houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering » (hierna : de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering) van toepassing is. Volgens de Ministerraad wijken de bepalingen inzake sociale zekerheid echter daarvan af en dient bijgevolg de pertinente regel te worden toegepast, namelijk niet die van artikel 174 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : de wet van 14 juli 1994), maar die van artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 « houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers » (hierna : de wet van 29 juni 1981).

Ten tweede steunen de verwijzingsbeslissingen op het verkeerde uitgangspunt dat, wat de terugvorderingen betreft, retroactiviteit onbeperkt zou worden toegestaan. Het verwijzende rechtscollege is immers van mening dat de wet van 29 juni 1981 een algemene wet is en dat bijgevolg alleen artikel 174, dat een *lex specialis* vormt, van toepassing zou zijn. Ter rechtvaardiging van die stelling voert het aan dat de programmawet van 28 juni 2013, die het voormelde artikel 30/2 heeft ingevoegd, geen bepaling heeft ingevoegd die vergelijkbaar is met het voormelde artikel 174 en dat bijgevolg de termijn van vijf jaar een aanvang zou nemen vanaf het einde van de maand waarin de prestaties zijn uitbetaald of terugbetaald. Die beoordeling is volgens de Ministerraad echter onjuist. Het voormelde artikel 30/2, dat het aanvangspunt van de termijn vaststelt op het tijdstip waarop kennis wordt genomen van het bedrog, heeft een algemene draagwijdte, die in de parlementaire voorbereiding wordt bevestigd. De wetgever had wel degelijk de bedoeling om alle socialezekerheidsinstellingen te beogen, zonder onderscheid. Daaruit blijkt dat artikel 174 niet strijdig is met het voormelde artikel 30/2, maar wel aanvullend is. De Ministerraad beklemtoont dat het des te verbazingwekkender is dat het verwijzende rechtscollege ervoor heeft

gekozen het adagium *lex specialis derogat generali* toe te passen, en niet het adagium *lex posterior derogat priori*. Het Grondwettelijk Hof is trouwens niet bevoegd om de toepassing van een wet uit te sluiten. Bovendien heeft het in het arrest nr. 9/2021 van 21 januari 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.009) de gelijktijdige toepassing van artikel 30/2 en artikel 120bis van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 kunnen valideren, om dezelfde reden dat geen enkel specifiek aanvangspunt van de verjaringstermijn was vastgesteld door de tweede bepaling in geval van bedrog. Uit dat alles volgt dat, ook al kan de verjaringstermijn vrij lang zijn door de gecombineerde toepassing van de voormelde bepalingen, er geen sprake is van een onbeperkte retroactiviteit, in tegenstelling tot hetgeen wordt voorondersteld in de prejudiciële vragen.

A.4. In uiterst ondergeschikte orde werpt de Ministerraad op dat alle prejudiciële vragen ontkennend moeten worden beantwoord.

Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, doet de Ministerraad gelden dat die betrekking heeft op een verschil in behandeling tussen verschillende situaties, namelijk die van een sociaal verzekerde die socialezekerheidsuitkeringen heeft ontvangen door bedrieglijke handelingen te plegen en die van een sociaal verzekerde die dezelfde uitkeringen heeft ontvangen zonder dergelijke bedrieglijke handelingen te verrichten. Om die reden kan het voormelde arrest van het Hof nr. 9/2021 te dezen volledig worden overgenomen. Artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering heeft tot doel een daadwerkelijke vergoeding te waarborgen van de schade die voortvloeit uit een strafrechtelijk misdrijf. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding, strekt die bepaling ertoe een evenwicht tot stand te brengen tussen de belangen van de verschillende partijen in de procedure, namelijk enerzijds, de vervolgte persoon, voor wie de strafrechtelijke procedure voorrang moet kunnen krijgen, en anderzijds, de burgerlijke partij, aan wie het recht om de wegens het misdrijf geleden schade te recupereren niet mag worden ontnomen. Voor de Ministerraad is het slachtoffer hier de hele maatschappij.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, brengt de Ministerraad in herinnering dat het onjuist is te beweren dat de verjaringstermijn onbeperkt is in de tijd. De Ministerraad verwijst voor het overige naar de argumentatie die is uiteengezet met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag. Hetzelfde geldt voor de derde prejudiciële vraag.

- B -

B.1. Het verwijzende rechtscollege vraagt het Hof of artikel 26 van de wet van 17 april 1878 « houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering » (hierna : de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering) bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet, in zoverre de vordering tot terugbetaling van onterecht ontvangen socialezekerheidsuitkeringen in de tijd onbeperkt zou zijn in geval van sociale fraude die een voortgezet misdrijf vormt krachtens artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek, voor zover de socialezekerheidsinstelling haar burgerlijke vordering instelt vóór de verjaring van de strafvordering.

Het vergelijkt die hypothese met de verjaringstermijn voor diezelfde vordering tot terugbetaling van vijf jaar in geval van bedrieglijke handelingen zonder kwalificatie als misdrijf (eerste prejudiciële vraag) en van twee jaar indien geen sprake is van bedrieglijke handelingen (derde prejudiciële vraag), overeenkomstig artikel 174 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994

(hierna : de wet van 14 juli 1994), alsook met de verjaringstermijn voor de invordering van elke andere periodieke schuld van vijf jaar overeenkomstig artikel 2277 van het oud Burgerlijk Wetboek (tweede prejudiciële vraag).

Het Hof onderzoekt de drie prejudiciële vragen samen.

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid en de omvang van de prejudiciële vragen*

B.2.1. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vragen onontvankelijk zijn in zoverre zij artikel 23 van de Grondwet beogen.

B.2.2. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden en draagt de onderscheiden wetgevers op de erin vermelde economische, sociale en culturele rechten daartoe te waarborgen, waaronder « het recht op sociale zekerheid ».

De terugvordering van onverschuldigde socialezekerheidsuitkeringen die zijn verkregen door bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde valt niet onder het toepassingsgebied van die grondwetsbepaling.

B.2.3. Het Hof onderzoekt de prejudiciële vragen slechts in zoverre zij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet beogen.

B.3. De Ministerraad voert tevens aan dat de prejudiciële vragen niet nuttig zijn voor de oplossing van de betrokken geschillen, aangezien in de zaak nr. 8223 de verjaringstermijnen bedoeld in artikel 174 van de wet van 14 juli 1994 geschorst werden tijdens de COVID-19 pandemie waardoor de opgeworpen vragen niet aan de orde zijn. Uit het verwijzingsarrest in de zaak nr. 8224 blijkt ook dat het verwijzende rechtscollege zich reeds heeft uitgesproken over de kwestie van verjaring waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben.

B.4. In de regel komt het het verwijzende rechtscollege toe te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.5.1. Wat de zaak nr. 8223 betreft, hebben de prejudiciële vragen betrekking op de vordering tot terugbetaling van ten onrechte ontvangen socialezekerheidsuitkeringen voor de periode van 1 januari 2015 tot 31 augustus 2015.

B.5.2. Zoals de Ministerraad aanvoert, werden de termijnen bedoeld in artikel 174 van de wet van 14 juli 1994 opgeschort vanaf 13 maart 2020 krachtens artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 20 van 13 mei 2020 « houdende tijdelijke maatregelen in de strijd tegen de COVID-19 pandemie en ter verzekering van de continuïteit van zorg in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging ». Die opschorting werd beëindigd op 1 april 2021 overeenkomstig de artikelen 1, § 2, en 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 28 december 2020 « tot opheffing van bepaalde tijdelijke maatregelen van het koninklijk besluit nr. 20 van 13 mei 2020 houdende tijdelijke maatregelen in de strijd tegen de COVID-19 pandemie en ter verzekering van de continuïteit van zorg in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, en van het koninklijk besluit nr. 21 van 14 mei 2020 houdende tijdelijke aanpassingen aan de vergoedingsvoorwaarden en administratieve regels in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging ten gevolge van de COVID-19 pandemie ».

B.5.3. Het verwijzende rechtscollege is evenwel van oordeel dat artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering van toepassing is op de bodemgeschillen, zodat niet kan worden aangenomen dat het antwoord op de prejudiciële vragen klaarblijkelijk niet nuttig is voor het beslechten van het bodemgeschil.

B.6. Wat de zaak nr. 8224 betreft, kan niet uit het verwijzingsarrest worden afgeleid dat de prejudiciële vragen niet nuttig zijn voor het beslechten van het bodemgeschil aangezien de kwestie van de verjaring reeds beslecht zou zijn. Het verwijzende rechtscollege heeft enkel geoordeeld dat de vordering tot terugbetaling van de vóór 1 oktober 2015 onterecht ontvangen uitkeringen en van de vóór 1 november 2015 onterecht ontvangen vergoedingen van zorg krachtens artikel 174 van de wet van 14 juli 1994 is verjaard. Vervolgens stelt het verwijzende rechtscollege evenwel vast dat artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering van toepassing is, gelet op de gedragingen die het verwijzende rechtscollege kwalificeert als misdrijven in de zin van artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek.

B.7. Voorts voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vragen op een verkeerd uitgangspunt berusten, in zoverre het verwijzende rechtscollege ervan uitgaat dat artikel 30/2

van de wet van 29 juni 1981 « houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers » (hierna : de wet van 29 juni 1981) niet van toepassing is op de bodemgeschillen en in zoverre de toepassing van artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering een onbeperkte vordering tot terugbetaling mogelijk maakt. Bijgevolg zouden de prejudiciële vragen geen antwoord behoeven.

B.8.1. Artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981, zoals het is ingevoegd bij artikel 55 van de programmawet van 28 juni 2013, bepaalt :

« De termijn voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde sociale uitkeringen gaat in op de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen ».

B.8.2. Met die bepaling wil de wetgever bij sociale fraude de aanvang van de verjaringstermijn voor de vordering tot terugbetaling van onrecht ontvangen socialezekerheidsuitkeringen harmoniseren en vermijden dat die uitkeringen niet meer kunnen worden teruggevorderd. De verjaringstermijn loopt niet langer vanaf de uitbetaling van de socialezekerheidsuitkering, maar vanaf het moment waarop de fraude door de instelling is ontdekt. Die regel geldt voor alle sociale uitkeringen, teneinde een gelijke behandeling van sociaal verzekerden te waarborgen (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2853/007, p. 14).

B.8.3. Artikel 174, derde lid, eerste zin, van de wet van 14 juli 1994 bepaalt :

« De in 5°, 6° en 7° bedoelde verjaringen gelden niet als het ten onrechte verlenen van prestaties het gevolg zou zijn van bedrieglijke handelingen waarvoor hij wie ze tot baat strekten, verantwoordelijk is. In dat geval bedraagt de verjaringstermijn 5 jaar ».

B.8.4. Uit die bepaling volgt ook dat de in artikel 174, eerste lid, 5°, 6° en 7°, bedoelde verjaringen, namelijk twee jaar na het einde van de maand waarin de prestaties zijn uitbetaald of vergoed, niet gelden bij bedrieglijke handelingen. Het aanvangspunt en de duurtijd van de verjaring voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde prestaties van de ziekteverzekering verschilt dan ook naargelang er sprake is van bedrieglijke handelingen.

B.8.5. Uit de combinatie van artikel 174, derde lid, eerste zin, van de wet van 14 juli 1994 en artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 volgt dat het aanvangspunt van de verjaringstermijn voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde sociale uitkeringen de

dag is waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen en niet het einde van de maand waarin die prestaties zijn uitbetaald.

B.8.6. Het verwijzende rechtscollege gaat er dan ook verkeerdelijk ervan uit dat artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 niet van toepassing is op de bodemgeschillen. Hieruit kan echter niet worden afgeleid dat de prejudiciële vragen geen antwoord behoeven, aangezien aan het Hof een vraag wordt gesteld over de grondwettigheid van artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering.

B.8.7. De Ministerraad voert aan dat het verwijzende rechtscollege verkeerdelijk ervan uit gaat dat artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering te dezen van toepassing is.

B.8.8. In de regel komt het het verwijzende rechtscollege toe de normen vast te stellen die toepasselijk zijn op het aan dat rechtscollege voorgelegde geschil. Wanneer evenwel aan het Hof bepalingen worden voorgelegd die klaarblijkelijk niet op dat geschil kunnen worden toegepast, onderzoekt het Hof de grondwettigheid van zulke bepalingen niet. Zulks blijkt te deze evenwel niet het geval te zijn.

B.9. De excepties van onontvankelijkheid worden verworpen.

B.10.1. Tot slot verzoekt de Ministerraad het Hof om de prejudiciële vragen te herformuleren.

B.10.2. Een partij voor het Hof vermag niet de draagwijdte van de door het verwijzende rechtscollege gestelde prejudiciële vraag te wijzigen of te laten wijzigen. Het komt het verwijzende rechtscollege toe te oordelen welke prejudiciële vraag het aan het Hof dient te stellen en daarbij de omvang van de saisine te bepalen.

B.10.3. Het verzoek van de Ministerraad kan niet worden ingewilligd.

*Ten gronde*

B.11.1. Het Hof dient te onderzoeken of artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de vordering tot terugbetaling van onterecht ontvangen socialezekerheidsuitkeringen niet in de tijd beperkt zou zijn in geval van sociale fraude die een voortgezet misdrijf vormt, voor zover de socialezekerheidsinstelling haar burgerlijke vordering instelt vóór de verjaring van de strafvordering.

B.11.2. Uit de verwijzingsarresten blijkt dat de vorderingen tot terugbetaling van onterecht ontvangen socialezekerheidsuitkeringen betrekking hebben op een periode die niet meer bedraagt dan vijf jaar vanaf het moment waarop de fraude door de instelling is ontdekt.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

B.11.3. Voorts gaat het verwijzende rechtscollege er vanuit dat artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering van toepassing is op de burgerlijke vordering, aangezien het van oordeel is dat de in het geding zijnde sociale fraude in beide zaken een voortgezet misdrijf vormt op grond van artikel 233 van het Sociaal Strafwetboek, dat onjuiste of onvolledige verklaringen betreffende sociale voordelen strafbaar stelt.

Het Hof beantwoordt de prejudiciële vragen in die interpretatie.

B.12.1. Artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, zoals vervangen bij de wet van 10 juni 1998 « tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring » (hierna : de wet van 10 juni 1998), bepaalt :

« De burgerlijke rechtsvordering volgend uit een misdrijf verjaart volgens de regels van het Burgerlijk Wetboek of van de bijzondere wetten die van toepassing zijn op de rechtsvordering tot vergoeding van schade. Zij kan echter niet verjaren vóór de strafvordering ».

B.12.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 juni 1998 blijkt dat de wetgever beoogde tegemoet te komen aan het arrest van het Hof nr. 25/95 van 21 maart 1995 (ECLI:BE:GHCC:1995:ARR.025) waarin het oordeelde dat de aanzienlijk kortere verjaringstermijn bedoeld in het toenmalige artikel 26 van de voorafgaande titel van het

Wetboek van strafvordering tot gevolg had dat slachtoffers die door een fout schade leden in een merkelijk ongunstigere positie verkeerden wanneer die fout een misdrijf uitmaakte, dan wanneer zulks niet het geval was :

« Het arrest van 21 maart 1995 van het Arbitragehof heeft tot gevolg dat artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering moet worden gewijzigd. Voortaan komt de verjaringstermijn van de rechtsvordering tot vergoeding van schade veroorzaakt door een strafbaar feit overeen met de verjaringstermijn van alle burgerlijke rechtsvorderingen als bepaald hetzij in het Burgerlijk Wetboek (het nieuwe artikel 2262*bis*), hetzij in een bijzondere wet die in een bijzondere termijn voorziet voor het instellen van een rechtsvordering om schadevergoeding te bekomen. Conform het advies van de Commissie voor het strafprocesrecht wordt evenwel bepaald dat de rechtsvordering van de burgerlijke partij in geen geval vóór de strafvordering kan verjaren » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, 1087/1, p. 7).

In die parlementaire voorbereiding wordt echter ook beklemtoond dat de burgerlijke rechtsvordering geenszins vóór de strafvordering mag verjaren omdat het slachtoffer van een misdrijf in de mogelijkheid moet zijn de dader burgerrechtelijk aan te spreken :

« Terzake van de verjaring van een burgerlijke rechtsvordering volgend uit een misdrijf, is men het erover eens dat voornoemde rechtsvordering geenszins vóór de strafvordering mag verjaren. Bij het loskoppelen van de burgerlijke vordering voortspruitend uit het misdrijf van de strafvordering, mag men er zich bovendien niet toe beperken alleen te verwijzen naar de termijnen van het Burgerlijk Wetboek, aangezien in bijzondere wetten (bijvoorbeeld) inzake ruimtelijke ordening, inzake fiscaal en sociaal recht, bijzondere termijnen kunnen worden vastgesteld » (*ibid.*, p. 3).

En :

« Voortaan wordt de verjaring van de burgerlijke vorderingen uit een misdrijf beheerst door het burgerlijk recht, het weze het Burgerlijk Wetboek of een toepasselijke bijzondere wet. Hierop bestaat één afwijking, waardoor toch nog een beperkte solidariteit wordt behouden met de band met de strafvordering : een burgerlijke strafvordering kan namelijk nooit verjaren vóór de strafvordering. Dit gering verschil in behandeling, overigens ten voordele van het slachtoffer van een misdrijf, aanbevolen door de Commissie Franchimont, is logisch en is redelijk verantwoord : zolang iemand nog strafrechtelijk kan vervolgd worden door het O.M., moet het slachtoffer van dat misdrijf ook in de mogelijkheid zijn de dader burgerrechtelijk aan te spreken. Het Arbitragehof heeft in die zin recent beslist, naar aanleiding van vier samengevoegde prejudiciële vragen, dat de wetgever een onderscheid mag maken inzake verjaring naargelang de vordering van de werknemer een contractuele basis heeft (zodat de (*in casu* eenjarige) verjaringstermijn uit artikel 15 van de Arbeidsovereenkomstenwet van toepassing is), dan wel wordt ingesteld op grond van het misdrijf dat de tekortkoming vormt in hoofde van de werkgever (arrest nr. 13/97, *B. S.*, 14522)) » (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, 1087/7, p. 3).

B.13.1. De sociaal verzekerden die in geval van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen onverschuldigde socialezekerheidsuitkeringen moeten terugbetalen, waarvan is vastgesteld dat die bedrieglijke oorzaak een voortgezet misdrijf vormt in de zin van artikel 233 van het Sociaal strafwetboek en van artikel 65 van het Strafwetboek, bevinden zich in een situatie die verschilt van die van andere schuldenaars, met inbegrip van diegenen die worden beoogd bij artikel 174 van de wet van 14 juli 1994 en artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, en dat objectieve verschil kan een specifieke regeling inzake verjaring verantwoorden.

B.13.2. Zoals is vermeld in B.12.2, beoogt de verjaringsregeling bedoeld in artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering het slachtoffer van een misdrijf in de mogelijkheid te stellen de dader burgerrechtelijk aan te spreken.

Wanneer de wetgever oordeelt de sanctie die aan sommige tekortkomingen wordt gekoppeld, te moeten verzwaren door ze als misdrijven te kwalificeren, dan is het in overeenstemming met die doelstelling de vordering tot herstel van het nadeel dat door die tekortkomingen wordt teweeggebracht, te onderwerpen aan de verjaring van de burgerlijke rechtsvorderingen steunend op een strafrechtelijke fout.

B.14.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke 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 beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.14.2. Inzake verjaring is er een zodanige verscheidenheid aan situaties dat uniforme regels in het algemeen niet haalbaar zijn en dat de wetgever moet kunnen beschikken over een ruime beoordelingsbevoegdheid wanneer hij die aangelegenheid regelt.

Het komt de wetgever toe de verjaringsregeling in te voeren die hij het meest wenselijk acht. Het Hof vermag niet de opportuniteit van die keuzes af te keuren wanneer zij geen onevenredige gevolgen hebben.

B.15. De eerste prejudiciële vraag vergelijkt de in het geding zijnde verjaringstermijn met de in artikel 174, derde lid, eerste zin, van de wet van 14 juli 1994 bedoelde verjaringstermijn die van toepassing is op een vordering tot terugbetaling van ten onrechte ontvangen prestaties van de ziekteverzekering van vijf jaar in geval van bedrieglijke handelingen die niet als misdrijf worden gekwalificeerd.

Tussen die verjaringstermijnen bestaat *in casu* evenwel geen verschil in behandeling, nu het Hof, zoals is vermeld in B.11.2, zijn onderzoek heeft beperkt tot de voorliggende situatie waarbij de vordering tot terugbetaling betrekking heeft op een periode die niet meer dan vijf jaar bedraagt vanaf het moment waarop de fraude door de instelling is ontdekt.

Overeenkomstig artikel 174, derde lid, eerste zin, van de wet van 14 juli 1994 geldt een verjaringstermijn van vijf jaar voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde prestaties van de ziekteverzekering die het gevolg zijn van bedrieglijke handelingen van de persoon aan wie ze tot baat strekten. Die verjaringstermijn neemt krachtens artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 een aanvang vanaf de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen.

B.16.1. De tweede prejudiciële vraag vergelijkt de in het geding zijnde verjaringstermijn met de in artikel 2277 van het oud Burgerlijk Wetboek bedoelde verjaringstermijn van vijf jaar voor de invordering van elke andere periodieke schuld.

B.16.2. Artikel 2277 van het oud Burgerlijk Wetboek bepaalt :

« Termijnen van altijddurende renten en van lijfrenten;

Schuldvorderingen wegens levering van goederen en diensten via distributienetten voor water, gas of elektriciteit of de levering van elektronische communicatiediensten of omroeptransmissie- en omroepdiensten via elektronische communicatienetwerken verjaren na verloop van vijf jaren;

Schuldvorderingen van buitengewone kosten bedoeld in artikel 203*bis*, § 3.

Die van uitkeringen tot levensonderhoud;

Huren van huizen en pachten van landeigendommen;

Interesten van geleende sommen, en, in het algemeen, al hetgeen betaalbaar is bij het jaar of bij kortere termijnen;

Verjaren door verloop van vijf jaren ».

B.16.3. De kortere verjaring waarin artikel 2277 van het oud Burgerlijk Wetboek voorziet, wordt verantwoord door de bijzondere aard van de schuldvorderingen die zij beoogt : het gaat erom, wanneer de schuld betrekking heeft op de uitkeringen van inkomsten die « bij het jaar of bij kortere termijnen » betaalbaar zijn, ofwel de kredietnemers te beschermen en de schuldeisers tot zorgvuldigheid aan te zetten, ofwel te vermijden dat het totaalbedrag van de periodieke schuldvorderingen voortdurend aangroeit. De kortere verjaring maakt het ook mogelijk de schuldenaars te beschermen tegen de opeenstapeling van periodieke schulden die, na verloop van tijd, een aanzienlijke kapitaalschuld zouden kunnen worden.

B.16.4. De verjaring van een burgerlijke rechtsvordering volgend uit een misdrijf heeft steeds het voorwerp uitgemaakt van een specifieke regeling.

B.16.5. Het verschil in behandeling dat te dezen voortvloeit uit de toepassing van verschillende verjaringsregelingen heeft in de voorliggende situatie geen onevenredige gevolgen voor de sociaal verzekerde die socialezekerheidsuitkeringen heeft verkregen in geval van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen gekwalificeerd als misdrijf. Zo heeft de vordering tot terugbetaling in de voorliggende situatie, zoals vermeld in B.11.2, betrekking op een periode die niet verder reikt dan de periode waarin is voorzien bij artikel 2277 van het oud Burgerlijk Wetboek.

B.17.1. De derde prejudiciële vraag vergelijkt de in het geding zijnde verjaringstermijn met de in artikel 174, eerste lid, 5°, 6°, en 7° van de wet van 14 juli 1994 bedoelde verjaringstermijn van twee jaar, die van toepassing is op een vordering tot terugbetaling van ten onrechte toegekende prestaties van de ziekteverzekering waarbij geen sprake is van bedrieglijke handelingen.

B.17.2. Artikel 174, eerste lid, 5°, 6° en 7°, van de wet van 14 juli 1994 bepaalt :

« 5° De vordering tot terugvordering van de waarde der ten laste van de uitkeringsverzekering ten onrechte verleende prestaties, verjaart twee jaar na het einde van de maand waarin die prestaties zijn uitbetaald;

6° De vordering tot terugvordering van de waarde der ten laste van de verzekering voor geneeskundige verzorging ten onrechte verleende prestaties, verjaart twee jaar na het einde van de maand waarin die prestaties zijn vergoed;

7° Na een termijn van twee jaar, met ingang van het einde van de maand waarin een prestatie op onrechtmatige wijze door een verzekeringsinstelling betaald is, moet deze niet worden geboekt op de in artikel 164 bedoelde bijzondere rekening ».

B.17.3. Uit artikel 174, derde lid, eerste zin van de wet van 14 juli 1994, vermeld in B.8.3, volgt evenwel dat die verjaringsregeling niet geldt bij bedrieglijke handelingen. Het aanvangspunt en de duurtijd van de verjaring voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde prestaties van de ziekteverzekering verschilt dan ook naargelang er sprake is van bedrieglijke handelingen.

B.17.4. Zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn voormelde arrest nr. 25/95, zou de toepassing van een aanzienlijk kortere verjaringstermijn voor een burgerlijke rechtsvordering volgend uit een misdrijf, dan die voor een burgerlijke vordering die niet voortvloeit uit een misdrijf, een ernstige beperking van de rechten van slachtoffers met zich mee brengen die niet opweegt tegen het recht van de sociaal verzekerde op zekerheid.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 26 van de wet van 17 april 1878 « houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering », in samenhang gelezen met artikel 174, derde lid, eerste zin, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 en artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 « houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers », schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 3 april 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul