

Rolnummer 2663
Arrest nr. 149/2003 van 19 november 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 21, § 3, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, zoals gewijzigd bij koninklijk besluit nr. 205 van 29 augustus 1983, gesteld door het Arbeidshof te Luik.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit rechter L. François, waarnemend voorzitter, en voorzitter A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en L. Lavrysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van rechter L. François,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 4 maart 2003 in zake de Rijksdienst voor Pensioenen tegen Y. Dormal en A.-M. Jaspart, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 12 maart 2003, heeft het Arbeidshof te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 21, § 3, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 205 van 29 augustus 1983 (artikel 3, 3°), de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het voorziet in een identieke verjaringstermijn van vijf jaar voor de terugvordering van een onverschuldigd bedrag dat van een gepensioneerde wordt teruggevorderd naargelang dat onverschuldigd bedrag zijn oorsprong vindt in bedrieglijke handelingen of in valse of welbewust onvolledige verklaringen, enerzijds, of in het niet afleggen van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis, anderzijds, terwijl de in het eerste geval beoogde gepensioneerden een bewuste handeling van bedrieglijke aard hebben gesteld, terwijl het niet alleen mogelijk is dat diegenen bedoeld in het tweede geval te maken hebben gehad met een eenvoudig verzuim dat voortvloeit uit een vergissing of een slecht begrip dat niet op enige fraude wijst, maar ook dat zij aldus een daad van bedrieglijke aard hebben gesteld ? Vormt het feit dat twee categorieën van personen die zich in fundamenteel verschillende situaties bevinden op dezelfde wijze worden behandeld, de gepensioneerden die argeloos verzuimd hebben de vereiste verklaring af te leggen, enerzijds, en de gepensioneerden die de bevoegde instelling voor sociale zekerheid hebben willen bedriegen, anderzijds, zonder de administratie en vervolgens de rechter de mogelijkheid te laten een maatregel te nemen die evenredig is met de ernst van de begane fout, een objectief onverantwoorde discriminatie die onevenredig is met de nagestreefde doelstelling ? »

Memories zijn ingediend door :

- Y. Dormal, wonende te 5030 Gembloux, avenue Monseigneur Heylen 6, en A.-M. Jaspart, wonende te 5030 Gembloux, rue du Bois 12;

- de Rijksdienst voor Pensioenen, waarvan de zetel is gevestigd te 1060 Brussel, Zuidertoren 3;

- de Ministerraad.

Y. Dormal en A.-M. Jaspart hebben een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 8 oktober 2003 :

- zijn verschenen :

- . Mr. S. Somers *loco* Mr. J.-P. Lothe, advocaten bij de balie te Namen, voor Y. Dormal en A.-M. Jaspart;

- . Mr. E. Kinoo, advocaat bij de balie te Namen, voor de Rijksdienst voor Pensioenen;

. Mr. C. Salhadin *loco* Mr. J.-L. Jaspar, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De voorschriften van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden in acht genomen.

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

Wijlen Marcel Jaspart is een schepenmandaat blijven uitoefenen nadat hij op 1 januari 1992 het genot van zijn rustpensioen had verkregen. Hij mocht zijn pensioen en zijn vergoedingen als schepen cumuleren zonder gehouden te zijn tot de verklaring die vereist is bij artikel 64bis, § 4, van de regelgeving, die alleen moet worden afgelegd in geval van een nieuwe beroepsbezigheid. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 wordt zijn schepenmandaat vernieuwd, maar hij legt niet de vereiste verklaring af en blijft zijn pensioen en zijn vergoedingen cumuleren.

Op 30 april 1998 verzoekt de Rijksdienst voor Pensioenen Marcel Jaspart een verklaring in te dienen en beslist op 18 november 1998, na te hebben vastgesteld dat zijn inkomsten het toegestane maximumbedrag overschrijden, de prestaties die onterecht zijn uitbetaald in de jaren 1995 tot 1997 terug te vorderen rekening houdend met het feit dat de verjaringstermijn ter zake vijf jaar bedraagt.

De Rijksdienst voor Pensioenen verwerpt de aanvraag tot verzaking ingediend door de betrokkene en beslist de onterecht uitbetaalde prestaties, die oplopen tot 1.781.243 frank, terug te vorderen door middel van maandelijks inhoudingen.

De betrokkene stelt voor de Arbeidsrechtbank te Namen beroep in en het geding wordt na zijn overlijden hervat door zijn erfgenamen. De Rechtbank aanvaardt dat het recht op pensioen werd opgeschort maar is van mening, na de vaststelling dat het niet afleggen van de verklaring dat de betrokkene wordt verweten niet met opzet gebeurde, dat de semestriële verjaringstermijn moet worden toegepast.

Het Arbeidshof te Luik, waarbij beroep is ingesteld door de Rijksdienst voor Pensioenen, stelt het Hof de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Rijksdienst voor Pensioenen

A.1.1. Na de oorsprong, de wijzigingen en het doel van de in het geding zijnde bepaling te hebben toegelicht, stelt de Rijksdienst voor Pensioenen vast dat op dit ogenblik twee stelsels van verjaring gelden : een verjaring van vijf jaar wanneer de onterecht uitbetaalde prestaties het gevolg zijn van een onrechtmatige handelwijze van de begunstigde, ongeacht of hij met de uitdrukkelijke bedoeling heeft gehandeld om de onterecht uitbetaalde prestaties te verkrijgen of niet; een verjaring van zes maanden in alle andere gevallen, dit wil zeggen hoofdzakelijk in gevallen waarin de onterecht uitbetaalde prestaties te wijten zijn aan een vergissing

of een verkeerde behandeling van het dossier door de administratie. De tussenkomenende partij onderstreept dat, wanneer een gepensioneerde een beroepsactiviteit voortzet of hervat die niet verenigbaar is met het trekken van zijn pensioen, die situatie alleen bij toeval kan worden ontdekt door de administratie, die daarnaar niet systematisch onderzoek doet. Het is in de documenten die de betrokkene bij zijn pensioenaanvraag moet invullen dat duidelijk zijn verplichtingen vermeld staan inzake de verklaring van uitoefening van een beroepsactiviteit. Het zou ten aanzien van de gepensioneerden die deze verplichtingen nakomen onrechtvaardig zijn de cumulatie toe te staan aan diegenen die niet voldoen aan die verplichtingen, omdat het niet mogelijk zou zijn hun kwade trouw te bewijzen.

A.1.2. De tussenkomenende partij voegt eraan toe dat de prestaties alleen kunnen worden teruggevorderd met inachtneming van artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de terugvordering van de onterecht uitbetaalde prestaties, wanneer deze niet bedrieglijk verkregen zijn, beperkt wordt tot 10 pct. van de toegekende prestaties. Zij voegt eraan toe dat de Rijksdienst van de terugvordering kan afzien, meer bepaald door rekening te houden met de wijze waarop de prestaties onterecht zijn uitbetaald.

Standpunt van de Ministerraad

A.2.1. De Ministerraad deelt het standpunt van de Rijksdienst voor Pensioenen en herinnert eraan dat de termijn van vijf jaar voorheen enkel van toepassing was in geval van arglist of bedrog, wat over het algemeen niet kon worden aangetoond. Hij voegt eraan toe dat in het geval dat geen verklaring wordt afgelegd, de termijn van zes maanden onvoldoende was omdat het betaalorgaan de werkelijke situatie van de betrokkene enkel bij toeval of naar aanleiding van gerichte controles kon achterhalen.

A.2.2. De tussenkomenende partij is van mening dat in dit geval een verjaringstermijn van vijf jaar redelijk is en dat de situatie van diegene die niet de verklaring heeft afgelegd waartoe hij gehouden was, niet fundamenteel verschilt van de situatie van diegene die valse of welbewust onvolledige verklaringen aflegt. Zij wijst eveneens op de draagwijdte van artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek en op de mogelijkheid die de Rijksdienst heeft om ambtshalve of op verzoek van de sociaal verzekerde af te zien van de terugvordering.

Standpunt van de rechthebbenden van de uitkeringsgerechtigde

A.3.1. De tussenkomenende partijen voeren aan dat het onredelijk is even streng te zijn tegenover een sociaal verzekerde die gefraudeerd heeft en tegenover diegene die bij vergissing of zonder kwade bedoeling geen verklaring heeft afgelegd. Zij vinden het discriminerend om, zoals in de in het geding zijnde bepaling, drie gevallen van fraude en het gewoon niet afleggen van een verklaring op dezelfde lijn te stellen zonder de gepensioneerde de mogelijkheid te bieden om in dit laatste geval te bewijzen dat hij niet gefraudeerd heeft.

A.3.2. Zij voegen eraan toe dat het argument afgeleid uit artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek irrelevant is omdat dat artikel betrekking heeft op de uitvoering van de terugvordering terwijl het geschil de verjaringstermijn betreft, en wijzen daarnaast op het feit dat de Rijksdienst voor Pensioenen in een brief van 3 maart 2000 heeft aangegeven dat in geval van bekrachtiging van zijn beslissing door de rechtbank, de inhouding zou moeten stijgen van 10 tot 30 pct.

A.3.3. Zij betwisten dat het gelijkstellen, met goede trouw, van het niet afleggen van een verklaring, zelfs indien er geen sprake is van fraude, een nieuwe ongelijkheid creëert, vanuit hun standpunt dat het niet verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel dat een gepensioneerde die geen verklaring heeft afgelegd zijn goede trouw niet kan bewijzen en ambtshalve aan de vijfjarige verjaringstermijn wordt onderworpen.

A.3.4. In hun memorie van antwoord doen de tussenkomenende partijen gelden dat de argumenten van de Rijksdienst voor Pensioenen en van de Ministerraad eveneens zouden kunnen gelden voor de verklaring die ongewild onjuist of onvolledig is, waarvoor echter de verjaring van zes maanden geldt, en dat het verschil op het gebied van verjaring bijgevolg niet verantwoord is.

- B -

B.1. Artikel 21, § 3, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden bepaalt :

« De terugvordering van de ten onrechte uitbetaalde prestaties verjaart door verloop van zes maanden te rekenen vanaf de datum waarop de uitbetaling is gebeurd.

Wanneer de onverschuldigde uitbetaling haar oorsprong vindt in de toekenning of de verhoging van een buitenlands voordeel of van een voordeel in een andere regeling dan deze bedoeld in § 1, verjaart de terugvordering door verloop van zes maanden te rekenen vanaf de datum van de beslissing die de voornoemde voordelen toekent of verhoogt.

De in het eerste en in het tweede lid vastgestelde termijn wordt op vijf jaar gebracht, wanneer de onverschuldigde sommen werden verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of welbewust onvolledige verklaringen. Dit geldt eveneens ten aanzien van de sommen die ten onrechte werden uitbetaald wegens het niet afleggen, door de schuldenaar, van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis.

[...] »

De prejudiciële vraag heeft alleen betrekking op de laatste zin van het derde lid van artikel 21, § 3. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepaling.

B.2. In de oorspronkelijke tekst van de wet van 13 juni 1966 had de wetgever bepaald dat de onterecht uitgekeerde prestaties niet konden worden teruggevorderd na het verstrijken van een uniforme verjaringstermijn van twee jaar; op die manier maakte hij een einde aan de dertigjarige verjaring die voordien van toepassing was.

B.3. Bij de wet van 5 juni 1970 had de wetgever die termijn op vijf jaar gebracht « wanneer de onverschuldigde uitbetaling veroorzaakt is door arglist of bedrog vanwege de schuldenaar ».

B.4. Bij de wet van 27 december 1973 is de termijn teruggebracht tot zes maanden wanneer er geen sprake is van arglist of bedrog vanwege de schuldenaar.

B.5. In het stelsel dat op dit ogenblik van kracht is en dat werd ingevoerd bij het koninklijk besluit nr. 205 van 29 augustus 1983, wordt een onderscheid gemaakt tussen twee categorieën van personen aan wie onterecht bedragen zijn uitbetaald. De gewone verjaringstermijn, die zes maanden bedraagt, wordt verlengd tot vijf jaar voor personen aan wie onterecht uitkeringen zijn betaald naar aanleiding van hetzij bedrieglijke handelingen hetzij valse of welbewust onvolledige verklaringen, hetzij het niet afleggen van een verklaring waartoe de begunstigde gehouden was.

B.6. De verwijzende rechter vraagt het Hof of het niet discriminerend is dat eenzelfde vijfjarige verjaringstermijn van toepassing is op diegene die een socialezekerheidsinstelling heeft willen bedriegen en diegene die heeft nagelaten een verklaring in te dienen terwijl dat mogelijk bij vergissing en zonder kwade bedoeling kan zijn gebeurd, aangezien de rechter wettelijk gezien niet de mogelijkheid heeft een maatregel te nemen die in verhouding staat tot de ernst van de fout.

B.7. Door de vaak complexe aard van de regelgeving inzake sociale zekerheid, kon de wetgever in een bijzonder korte verjaringstermijn voorzien wanneer het gaat om de terugvordering van onterecht uitbetaalde prestaties die over het algemeen te wijten zijn aan een vergissing van de administratie die de begunstigde onmogelijk zou hebben kunnen vaststellen.

B.8. Dat is niet het geval voor het niet afleggen van de verklaring die vereist is bij artikel 64, § 2, van het koninklijk besluit tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers. Die voorafgaande verklaring is een voorwaarde om als uitkeringsgerechtigde het pensioen en de inkomsten van een beroepsactiviteit te mogen cumuleren, nadat de administratie, dankzij die verklaring, heeft kunnen vaststellen dat die inkomsten daartoe geen belemmering vormen. Het principiële verbod een beroepsactiviteit en het genot van een pensioen te cumuleren is in die mate bekend dat de wetgever het niet afleggen van een verklaring gelijkgesteld heeft met een valse of welbewust onvolledige verklaring. Hij heeft zich op een objectief criterium gebaseerd door diegene die door een vergissing van de administratie onterecht uitkeringen heeft gekregen en diegene wiens tekortkoming zulk een vergissing mogelijk maakt, verschillend te behandelen.

B.9. Wellicht zou het ideale systeem een systeem zijn waarbinnen de rechter, voor ieder geval, de ernst van de fout kan beoordelen en een verjaringstermijn kan bepalen die in verhouding staat tot die fout. Een verjaringstermijn die niet bij wet is vastgelegd, zou echter aanleiding geven tot onzekerheid. Bij het vastleggen van die termijn moet de wetgever gebruik kunnen maken van categorieën die de diversiteit aan situaties noodzakelijkerwijs in zekere zin slechts bij benadering vatten.

B.10. Precies omdat men bij het achterhalen van de bedoeling van diegene die de vereiste verklaring niet heeft afgelegd op moeilijkheden stuit inzake bewijsvoering, is het systeem gewijzigd. In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit nr. 205 van 29 augustus 1983, dat aan de oorsprong ligt van de in het geding zijnde tekst, wordt het koninklijk besluit als volgt verantwoord :

« De begrippen arglist of bedrog moeten terecht op restrictieve wijze geïnterpreteerd worden. Het gebeurt vaak dat het niet mogelijk is zich daarop te beroepen om het onverschuldigd betaalde terug te vorderen alhoewel deze terugvordering zich opdringt.

Dit probleem stelt zich namelijk in geval van cumulatie van het pensioen met een beroepsbezigheid.

Dit is de reden waarom een uitbreiding voorzien wordt van de gevallen waarvoor beroep zal kunnen gedaan worden op de verjaringstermijn van 5 jaar.

Deze gelegenheid wordt te baat genomen om de regel van de regeling ‘ werknemers ’ te richten naar deze die in de andere regelingen is voorzien. » (*Belgisch Staatsblad*, 6 september 1983, p. 11094)

B.11. Uit die elementen kan worden afgeleid dat de wetgever, door diegene die een valse of welbewust onvolledige verklaring heeft gedaan en diegene die heeft nagelaten een verklaring af te leggen wanneer hij kon verwachten dat zij verplicht was, op dezelfde wijze te behandelen wat de verjaringstermijn betreft, een maatregel heeft genomen die niet zonder redelijke verantwoording is.

B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 21, § 3, derde lid, laatste zin, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 19 november 2003.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. François