

Rolnummer 3643
Arrest nr. 196/2005 van 21 december 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde », gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brugge.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 2 maart 2005 in zake M. C.D.S. tegen de Landsbond der Christelijke Mutualiteiten, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 8 maart 2005, heeft de Arbeidsrechtbank te Brugge de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is de interpretatie van artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het Handvest van de Sociaal Verzekerde, luidens dewelke de herzieningsbeslissing een verbindend en uitvoerbaar karakter moet hebben, al dan niet bestaanbaar met [de] artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu op die manier een terugvordering uitgebracht door een instelling van sociale zekerheid met publiek karakter niet verhaalbaar is op de sociaal verzekerde indien een juridische of materiële vergissing is begaan, terwijl dit in identieke omstandigheden wel het geval is bij terugvorderingen uitgebracht door instellingen van sociale zekerheid met een privaat karakter, zoals [de] ziekenfondsen en kinderbijslagfondsen ? ».

De Landsbond der Christelijke Mutualiteiten, met zetel te 1031 Brussel, Haachtsesteenweg 579, bus 40, en de Ministerraad hebben een memorie ingediend; de Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 16 november 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Arnou *loco* Mr. L. Vanparys, advocaten bij de balie te Brugge, voor de Landsbond der Christelijke Mutualiteiten;

. Mr. P. Slegers, tevens *loco* Mr. L. Depré, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J. Spreutels verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

M. C.D.S. was in moederschaprust van 6 april 2001 tot en met 12 juli 2001.

Sedert 18 oktober 2000 was zij verbonden door een « overeenkomst voor beroepsopleiding in een onderneming » voor een duur van zestien weken. Volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter, de Landsbond der Christelijke Mutualiteiten (hierna : « C.M. »), werd aan de hand van het inlichtingenblad bepaald dat M. C.D.S. gerechtigd zou zijn op ziektevergoedingen.

Later is gebleken dat de dagen gepresteerd in het stelsel « beroepsopleiding » niet kunnen worden gelijkgesteld met werkloosheidsdagen; hieruit besluit de C.M. dat er geen recht op uitkering mogelijk was.

Op grond van artikel 164 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen ziet de C.M. zich verplicht 5.177,88 euro onterecht uitbetaalde ziektevergoedingen terug te vorderen.

Het is tegen die terugvordering dat M. C.D.S. een vordering heeft ingediend bij de Arbeidsrechtbank te Brugge.

Volgens de Arbeidsrechtbank is de interpretatie van artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde, waarbij ziekenfondsen en kinderbijslagfondsen worden ontzien en uit het toepassingsgebied ervan worden gelicht, mogelijkerwijs strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Om definitief uitsluitel te verkrijgen omtrent die eventuele ongelijke behandeling opteert de Arbeidsrechtbank ervoor de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verwerende partij voor de verwijzende rechter voert aan dat niet enkel rekening dient te worden gehouden met de artikelen 17 en 18 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde, maar tevens met artikel 18*bis* van die wet en met artikel 245*quinquies* en volgende van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Die artikelen voeren een belangrijk onderscheid in tussen beslissingen van bestuurlijke aard waarvan kennis moet worden gegeven en de beslissingen die moeten worden medegedeeld. Indien een beslissing, die wordt betwist voor de rechtbank, de toekenning van uitkeringen of tegemoetkomingen inzake geneeskundige verzorging betreft, maakt ze het voorwerp uit van een mededeling, en valt die beslissing niet onder de beroepstermijn van drie maanden zoals bepaald in artikel 23 van het handvest van de sociaal verzekerde. Dienvolgens wordt die beslissing dan ook niet beschouwd als definitief na verloop van drie maanden, maar is het de verjaringstermijn van twee jaar, zoals daarin is voorzien in artikel 174 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, die van toepassing is. Het ziekenfonds beschikt derhalve over een termijn van twee jaar om de beslissing te herzien.

A.1.2. De verwerende partij voor de verwijzende rechter betoogt tevens dat uit artikel 245*nonies* van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 *a contrario* volgt dat de artikelen 13 tot en met 16 (motivering, vermeldingen en kennisgevingen) van het handvest van de sociaal verzekerde niet van toepassing zijn op de beslissing die wordt aangevochten in het bodemgeschil. Aangezien wordt vastgesteld dat die bepalingen niet van toepassing zijn op de bestreden beslissing, dient daaruit te worden geconcludeerd dat de artikelen 17 en 18 van het handvest evenmin van toepassing zijn.

A.1.3. In alle gevallen waar de herziening geen betrekking heeft op een beslissing die ter kennis werd gebracht van de betrokken persoon overeenkomstig artikel 14 van het handvest van de sociaal verzekerde zijn, volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter, de artikelen 17 en 18 van voormelde wet niet van toepassing. De terugvordering van de eisende partij voor de verwijzende rechter is een toepassing van de uitzondering vermeld onder artikel 18*bis* van het handvest. Die zienswijze sluit tevens het best aan bij artikel 164 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994. Indien de artikelen 17 en 18 van het handvest ook zouden gelden voor beslissingen die enkel werden medegedeeld, zou aan artikel 164 elke zin worden ontnomen.

A.1.4. Als laatste element werpt de verwerende partij voor de verwijzende rechter op dat de omstandigheid dat de artikelen 17 en 18 van het handvest niet gelden voor de terugvordering van de moederschapsuitkering van de eisende partij voor de verwijzende rechter, voortvloeit uit het koninklijk besluit van 3 juli 1996, en niet uit de wet van 11 april 1995, zodat tot de onbevoegdheid van het Hof dient te worden besloten.

A.2.1. Allereerst werpt de Ministerraad op dat de prejudiciële vraag zonder voorwerp is. Immers, opdat de gestelde vraag enig voorwerp heeft, is vereist dat er sprake zou zijn van een herzieningsbeslissing. Dit is *in casu* niet het geval, omdat, overeenkomstig artikel 18bis van het handvest van de sociaal verzekerde, sommige beslissingen geen nieuwe of herzieningsbeslissingen zijn. Derhalve is de prejudiciële vraag zonder voorwerp.

A.2.2. Vervolgens meent de Ministerraad dat het Hof onbevoegd zou zijn om op de gestelde vraag te antwoorden. Rekening houdend met de artikelen 17, derde lid, en 18bis van het handvest van de sociaal verzekerde, kan de rechtzetting van onterechte uitgaven gebeuren zolang de toekenningsbeslissing aanvechtbaar is en beslissingen die niet worden betekend, zijn « niet-definitieve » beslissingen. Zo bepaalt artikel 245quinquies van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 dat de mededeling van beslissingen inzake moederschapsverzekering, geen kennisgeving vereisen in de zin van artikel 7 van het handvest van de sociaal verzekerde en er derhalve geen sprake kan zijn van een nieuwe beslissing in de zin van artikel 17, tweede lid, van het handvest van de sociaal verzekerde.

De Ministerraad besluit dat er twee redenen zijn waarom de bestreden beslissing in het bodemgeschil niet valt onder het toepassingsgebied van artikel 17, tweede lid, van het handvest. Enerzijds, is de nieuwe beslissing een herziening van de beslissing in de zin van artikel 18 van het handvest en dus niet in de zin van artikel 17, tweede lid, van het handvest, en, anderzijds, is de sector van de moederschapsuitkering, één van de sectoren van de sociale zekerheid waarvan de Koning heeft geoordeeld dat de herziening, vanwege de wettigheidscontrole van de uitkering, geen nieuwe beslissing is in de zin van artikel 17.

A.2.3. In ondergeschikte orde meent de Ministerraad dat er geen schending is van het gelijkheidsbeginsel. De prejudiciële vraag beoogt een vermeende discriminatie tussen herzieningsbeslissingen naargelang die zijn genomen door privaatrechtelijke, dan wel publiekrechtelijke instellingen van sociale zekerheid. Evenwel dient te worden vastgesteld dat een beslissing tot toekenning van een moederschapsuitkering geen definitieve beslissing is en dat een dergelijke beslissing, ongeacht of die door een privaatrechtelijke dan wel een publiekrechtelijke instelling wordt genomen, overgedaan kan worden binnen de wettelijke beroepstermijn. In dat geval is de nieuwe beslissing retroactief, ongeacht wie de beslissing neemt. Er is bijgevolg geen verschil in behandeling tussen beslissingen genomen door privaatrechtelijke instellingen van sociale zekerheid en beslissingen genomen door publiekrechtelijke instellingen.

Ook het onderscheid tussen beslissingen waarvan de herziening al dan niet een nieuwe beslissing is, schendt, volgens de Ministerraad, niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verschillende situatie die de wetgever heeft gewent tussen beslissingen die al dan niet worden betekend, is ingegeven door objectieve criteria : de beslissing die niet moet worden betekend, wordt automatisch genomen en kan slechts na de normale beroepstermijn van drie maanden worden gecontroleerd. De belangenafweging die de wetgever in 1997 deed tussen de onmiddellijke voordelen voor één sociaal verzekerde, enerzijds, en het algemeen belang of het belang op langere termijn voor de sociaal verzekerde, anderzijds, heeft die verschillende behandeling van verschillende situaties gemotiveerd. Derhalve zijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet geschonden.

- B -

B.1. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in de interpretatie dat dit artikel enkel toepassing vindt op een herzieningsbeslissing met een verbindend en uitvoerbaar karakter, zodat derhalve de beslissingen tot terugvordering, indien een juridische of materiële vergissing is begaan, verhaalbaar zijn op de sociaal verzekerde wanneer de beslissing werd genomen door een privaatrechtelijke instelling, doch niet wanneer de beslissing werd genomen door een publiekrechtelijke instelling.

B.2. Artikel 17 van de wet van 11 april 1995 bepaalt :

« Wanneer vastgesteld wordt dat de beslissing aangetast is door een juridische of materiële vergissing, neemt de instelling van sociale zekerheid op eigen initiatief een nieuwe beslissing die uitwerking heeft op de datum waarop de verbeterde beslissing had moeten ingaan, onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake verjaring.

Onverminderd de toepassing van artikel 18, heeft de nieuwe beslissing, indien de vergissing aan de instelling van sociale zekerheid te wijten is, uitwerking op de eerste dag van de maand na de kennisgeving ervan, als het recht op de prestatie kleiner is dan het aanvankelijk toegekende recht.

[...] ».

De in artikel 17, tweede lid, bedoelde beslissing is een « eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een instelling van sociale zekerheid en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer sociaal verzekerden » (artikel 2, 8°, van dezelfde wet). De « instellingen van privaat recht, [...], die erkend zijn om mee te werken aan de toepassing van de sociale zekerheid » zijn « instellingen van sociale zekerheid » in de zin van artikel 17, tweede lid (artikel 2, 2°, b), van dezelfde wet).

De « sociale zekerheid » waarvan sprake is in de wet van 11 april 1995 beoogt inzonderheid « alle regelingen opgesomd in artikel 21 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers » (artikel 2, 1°, a), van dezelfde wet).

B.3.1. De verwerende partij voor de verwijzende rechter en de Ministerraad werpen de onbevoegdheid van het Hof op, omdat, volgens hen, de mogelijke ongelijke behandeling niet voortvloeit uit artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995, maar uit artikel 245*quinquies* van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 « tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 », genomen ter uitvoering van artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995.

B.3.2. De omstandigheid dat artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 niet van toepassing zou zijn op herzieningsbeslissingen genomen door instellingen van privaatrecht,

zou, volgens de in de prejudiciële vraag bekritiseerde interpretatie, voortvloeien uit de vaststelling dat voormelde beslissing geen « verbindend en uitvoerbaar karakter » heeft.

Niettegenstaande artikel 245^{quinquies} van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 bepaalt dat de beslissingen van bestuurlijke aard, in tegenstelling tot de beslissingen van geneeskundige aard, per gewone brief aan de gerechtigde worden medegedeeld, is die vaststelling te dezen niet relevant, nu uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat in het bodemgeschil de eisende partij voor de verwijzende rechter in kennis is gesteld van de terugvordering door middel van een aangetekende brief en niet door middel van een gewone brief.

Het onderzoek van de exceptie van onbevoegdheid valt samen met het onderzoek naar de grond van de zaak.

B.4.1. Met de invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde wilde de wetgever een betere juridische bescherming voor de sociaal verzekerde. Daarom diende het handvest aan volgende verwachtingen te voldoen : « rechtszekerheid, toegankelijkheid, doorzichtigheid, snelheid en nauwkeurigheid, en ten slotte vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 353/1, pp. 1-2). Een amendement van de Regering (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 353/2, p. 10) om artikel 21 (thans artikel 17) te schrappen, werd niet gevolgd omdat de Commissie voor de Sociale Zaken van oordeel was dat « deze bepaling [...] in sterke mate de rechtszekerheid van de sociaal verzekerde [verhoogt] en [...] behouden [moet] blijven » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 353/5, p. 19).

B.4.2. Evenwel werd vastgesteld dat artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 belangrijke budgettaire implicaties had :

« Vooral in het kader van de werkloosheidsverzekering en de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen zouden deze nieuwe bepalingen aanleiding geven tot een verlies van miljarden frank teveel betaalde prestaties die niet meer kunnen worden teruggevorderd » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, DOC 49-0907/001, p. 16).

Daarom werd een artikel 18*bis* ingevoegd door de wet van 25 juni 1997 tot wijziging van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde. Die bepaling werd als volgt toegelicht :

« [...] dat een nieuwe beslissing over dezelfde sociale prestaties, genomen ingevolge vaststellingen van een instelling van sociale zekerheid of door een instelling, belast met de controle op de wettelijkheid van de uitbetaalde prestaties, niet als een herziening van een beslissing in de zin van [...] artikel 17 en 18 kunnen worden beschouwd. Aan de Koning wordt de bevoegdheid gegeven om de regelingen van de sociale zekerheid te bepalen waarvoor deze bepaling toepasselijk is.

Hierbij wordt opgemerkt dat de beslissing die de omvang van de rechten vaststelt na een provisionele beslissing over dezelfde rechten geen nieuwe beslissing is in de zin van de artikelen 17 en 18. Er is dan immers geen sprake van de rechtzetting van een juridische of materiële vergissing » (*ibid.*).

B.4.3. Artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 luidt :

« De Koning bepaalt voor welke regelingen van sociale zekerheid of gedeelten daarvan, een beslissing over dezelfde rechten genomen ingevolge een onderzoek op de wettelijkheid van de uitbetaalde prestaties, niet als een nieuwe beslissing wordt beschouwd voor de toepassing van de artikelen 17 en 18 ».

B.5.1. Het is in het licht van de doelstellingen van de wetgever niet ter zake dienend de sociaal verzekerde rechthebbenden op verschillende wijze te behandelen naargelang de prestaties hun worden toegekend ter uitvoering van een beslissing genomen door een privaatrechtelijke instelling of door een publiekrechtelijke instelling.

B.5.2. Aangezien de niet-retroactiviteit ertoe strekt de rechtsbescherming van de sociaal verzekerde te verhogen « ingeval van vergissingen van de instellingen van sociale zekerheid » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, DOC 49-0907/001, p. 16), is het niet verantwoord de sociaal verzekerde die nadeel heeft van een vergissing van een instelling van privaatrecht, verschillend te behandelen ten opzichte van diegene die nadeel heeft van een vergissing van een instelling van publiek recht.

De omstandigheid dat in de sector van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen de meeste beslissingen worden genomen door private instellingen die meewerken aan de sociale zekerheid, namelijk de ziekenfondsen, kan tevens de ongelijke behandeling niet verantwoorden. Het feit dat de genomen beslissingen naderhand dienen te worden

gecontroleerd door het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) en dat die controle materieel onmogelijk kan geschieden binnen de termijn van drie maanden, de periode waarbinnen beroep kan worden ingesteld bij de arbeidsrechtbank en waarbinnen de instelling haar beslissing kan herzien, kan dat verschil in behandeling evenmin verantwoorden.

B.6. Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995, in die zin geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op een beslissing tot terugvordering, indien een juridische of materiële vergissing is begaan, genomen door een privaatrechtelijke instelling, niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.7. Artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 kan ook zo worden geïnterpreteerd dat het elke beslissing beoogt die door een instelling van sociale zekerheid wordt genomen ter verbetering van een juridische of materiële vergissing, begaan door de instelling zelf, ongeacht of die herzieningsbeslissing door een privaatrechtelijke instelling, dan wel door een publiekrechtelijke instelling is genomen (zie in dezelfde zin : Cass., 6 mei 2002 (nr. S.01.0119N)).

In die interpretatie bestaat het in de prejudiciële vraag aangevoerde verschil in behandeling niet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op een beslissing tot terugvordering indien een juridische of materiële vergissing door de instelling is begaan, genomen door een privaatrechtelijke instelling.

- Artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het van toepassing is op een beslissing tot terugvordering indien een juridische of materiële vergissing door de instelling is begaan, genomen door een privaatrechtelijke instelling.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 december 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts