

Rolnummer 4066
Arrest nr. 101/2007 van 12 juli 2007

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 22, § 1, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde, gesteld door het Arbeidshof te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 25 oktober 2006 in zake de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening tegen Magali Ramioulle, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 8 november 2006, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 22, § 1, van het handvest van de sociaal verzekerde, doordat het zijn toepassingsgebied begrenst wanneer er specifieke bepalingen bestaan in andere sectoren van de sociale zekerheid, en doordat het elke bevoegdheid van het gerecht uitsluit in verband met de volledige controle van administratieve beslissingen waarbij wordt geweigerd af te zien van het terugvorderen van onterecht betaalde sociale uitkeringen, strijdig met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie die geformuleerd zijn in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook met het recht op toegang tot een rechter waarin artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voorziet ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, waarvan de zetel is gevestigd te 1000 Brussel, Keizerslaan 7;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 7 juni 2007 :

- zijn verschenen :

- . Mr. N. Crochelet *loco* Mr. A. Delvoye, advocaten bij de balie te Nijvel, voor de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening;

- . Mr. P. Slegers en Mr. V. de Francquen *loco* Mr. L. Depré en Mr. P. Boucquey, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten 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 30 juli 2003 willigt de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), appellant voor de verwijzende rechter, de aanvraag in voor ouderschapsverlof die werd ingediend door de geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter.

Op 24 november 2003 stelt de geïntimeerde partij de RVA ervan in kennis dat zij de loopbaanonderbreking die zij had aangevraagd, wil beëindigen wegens meer bepaald het ontslag van haar echtgenoot, dat volgens haar

een geval van overmacht vormt. Op 10 februari 2004 dient die partij een verzoek in tot afstand van de terugvordering van de reeds ontvangen loopbaanonderbrekingsuitkeringen. De RVA willicht haar verzoek niet in en bevestigt dat de uitkeringen die werden uitbetaald van 1 september 2003 tot 30 november 2003, zullen worden teruggevorderd, zijnde een bedrag van 821,04 euro.

De geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter vecht die beslissing aan voor de Arbeidsrechtbank te Nijvel, die haar in het gelijk stelt. De RVA stelt hoger beroep in tegen die beslissing op grond van het argument dat de Rechtbank niet de wettigheid, maar de opportuniteit van zijn beslissing heeft beoordeeld.

De verwijzende rechter stelt vast dat krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 de periode van zes maanden gedurende welke een werknemer loopbaanonderbreking kan genieten, niet mag worden onderbroken.

Wanneer de gerechtigde die minimumperiode niet naleeft, heeft de RVA het recht om de uitkeringen die hem onterecht werden uitbetaald, terug te vorderen. Overeenkomstig artikel 5 van het ministerieel besluit van 17 december 1991, kan de RVA afzien van zulk een terugvordering wanneer de gerechtigde een geval van overmacht doet gelden.

Volgens de verwijzende rechter volstaan de elementen die de geïntimeerde partij aanvoert, niet om, wat haar betreft, een geval van overmacht aan te tonen.

Niettemin stelt de verwijzende rechter vast dat artikel 22 van het handvest van de sociaal verzekerde de bevoegde instelling van sociale zekerheid in staat stelt om af te zien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen in behartigenswaardige gevallen. Die bepaling is niet van toepassing wanneer er een specifieke regelgeving bestaat voor de betrokken sector van de sociale zekerheid, zoals artikel 5 van het ministerieel besluit van 17 december 1991 voor de sector van de loopbaanonderbreking.

Volgens de verwijzende rechter zou artikel 22 van het handvest van de sociaal verzekerde discriminerende gevolgen kunnen hebben omdat het de sociaal verzekerde, in bepaalde sectoren, ertoe in staat stelt behartigenswaardige omstandigheden te doen gelden ter ondersteuning van zijn verzoek tot afstand van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, terwijl, in het kader van de loopbaanonderbreking, die verzekerde zich enkel kan beroepen op een geval van overmacht.

Hij acht het bijgevolg noodzakelijk de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De appellant voor de verwijzende rechter onderstreept dat artikel 5 van het ministerieel besluit van 17 december 1991 artikel 15 van het koninklijk besluit van 2 januari 1991 betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen ten uitvoer legt. Overigens maakt artikel 10 van het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan, de bepalingen van het voormelde koninklijk besluit van 2 januari 1991 en van de uitvoeringsbesluiten ervan toepasselijk, behoudens specifieke afwijking.

A.1.2. De prejudiciële vraag zou een tweevoudig onderwerp hebben. De verwijzende rechter zou in de eerste plaats het Hof ondervragen over een mogelijke discriminatie die voortvloeit uit een vergelijking tussen het algemene stelsel van terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen inzake sociale zekerheid, dat toestaat af te zien van de terugvordering in behartigenswaardige gevallen, en het specifieke stelsel dat geldt voor de loopbaanonderbrekingsuitkeringen, dat de afstand alleen toestaat in geval van overmacht.

De verwijzende rechter zou eveneens het Hof verzoeken zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met het recht op toegang tot een rechter, dat vastligt in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Die kwestie zou echter niet tot de bevoegdheid van het Hof behoren.

A.1.3. Het begrip « behartigenswaardige gevallen », vervat in de in het geding zijnde bepaling, zou door de administratie min of meer soepel kunnen worden geïnterpreteerd. Bovendien zou de controle door de rechter beperkt zijn tot de wettigheid van de genomen beslissing.

Daaruit zou volgen dat het niet noodzakelijk moeilijker zou zijn de afstand van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen te verkrijgen wanneer een geval van overmacht wordt aangevoerd. In dat geval zou de administratie immers geen beoordelingsruimte hebben en zou de rechter een volledige controle op haar beslissing kunnen uitoefenen.

A.1.4. De appellant voor de verwijzende rechter wijst verder nog erop dat onverschuldigd betaalde bedragen in principe moeten worden teruggevorderd en dat een sociaal verzekerde niet het recht heeft om het voordeel van de onterecht ontvangen uitkeringen te behouden.

A.1.5. De beslissing tot terugvordering zou ten slotte het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep voor een gewoon rechtscollege. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zou bijgevolg niet geschonden zijn.

A.2.1. De Ministerraad is van mening dat de draagwijdte van de prejudiciële vraag moeilijk af te lijnen is. Zoals zij is geformuleerd, legt zij immers de klemtoon op het ontbreken van een toereikende jurisdictionele controle op de beslissingen waarbij wordt geweigerd af te zien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, terwijl de motivering van het arrest lijkt te zijn toegespitst op het verschil in redenen die kunnen worden aangevoerd om zulk een afstand te verkrijgen.

Het Hof zou de vraag dus moeten terugzenden naar de verwijzende rechter, of zou ze moeten herformuleren.

A.2.2. Wat er ook van zij, het Hof zou zich niet kunnen uitspreken over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zonder de grenzen van zijn bevoegdheid te overschrijden.

Voor het overige onderstreept de Ministerraad dat de hoven en rechtbanken over de mogelijkheid beschikken om de toepassing te weren van een wetbepaling die zij beschouwen als onbestaanbaar met een internationaalrechtelijke bepaling die rechtstreeks van toepassing is.

Ten slotte zou de prejudiciële vraag, doordat zij betrekking zou hebben op de omvang van de jurisdictionele controle op de beslissingen waarbij wordt geweigerd af te zien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, onontvankelijk zijn in zoverre de rechter, in geen enkele sector van de sociale zekerheid, over een volledige controlebevoegdheid beschikt voor die beslissingen. Er zou bijgevolg geen enkel verschil bestaan tussen de twee stelsels die de verwijzende rechter vergelijkt.

A.2.3. Het verschil in behandeling dat door de in het geding zijnde bepaling wordt ingevoerd, zou op een objectief criterium berusten, namelijk de sector van de sociale zekerheid waarop het verzoek tot afstand van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen betrekking heeft.

Overigens zou dat verschil in behandeling wettig verantwoord zijn door de noodzaak om de specifieke bepalingen van elke sector, waarvan de toepassing geen enkele moeilijkheid opleverde op het ogenblik dat de wet werd aangenomen, te handhaven.

A.2.4. Bovendien zou de aard van de bevoegdheid die aan de administratie is toegekend inzake terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, door de in het geding zijnde bepaling, enerzijds, en door de regelgeving die van toepassing is op de onderbrekingsuitkeringen, anderzijds, dermate verschillen dat de vergelijkbaarheid van de situaties in twijfel zou kunnen worden getrokken.

De mogelijkheid om af te zien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen in behartigenswaardige gevallen zou immers aan de administratie een ruime beoordelingsbevoegdheid toekennen, terwijl het afzien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen in geval van overmacht, aan de RVA klaarblijkelijk geen enkele beoordelingsbevoegdheid zou laten.

Overigens zou de aan de administratie gelaten beoordelingsbevoegdheid niet noodzakelijk voordeliger zijn voor de sociaal verzekerde omdat de administratie in dat geval een restrictieve houding zou kunnen aannemen waarvan de opportuniteit niet zou kunnen worden aangevochten door de sociaal verzekerde. In de sector van de loopbaanonderbreking zou die laatste daarentegen over een « echt » recht beschikken op afstand van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen in geval van overmacht.

A.2.5. De Ministerraad oordeelt eveneens dat het pertinent was om de specifieke regels te behouden inzake afstand van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, en voor het overige in een aanvullend mechanisme te voorzien. Het bestaan van zulk een regeling kan op zich geen discriminatie inhouden.

A.2.6. Ten slotte zou het verschil in behandeling dat door de in het geding zijnde bepaling is ingevoerd, geen onevenredige gevolgen hebben omdat de rechter, wanneer de afstand afhankelijk is van een geval van overmacht, ten volle bevoegd zou zijn om het oordeel van de administratie naast zich neer te leggen.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1. Zoals het is gewijzigd bij de wet van 25 juni 1997, bepaalt artikel 22 van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde » :

« § 1. Onverminderd de wettelijke of reglementaire bepalingen eigen aan de verschillende sectoren van de sociale zekerheid, zijn de bepalingen van de §§ 2 tot 4 van toepassing op de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen.

§ 2. De bevoegde instelling van sociale zekerheid kan, binnen de voorwaarden bepaald door zijn beheerscomité en goedgekeurd door de bevoegde minister, afzien van de terugvordering van het onverschuldigde :

a) in behartigenswaardige gevallen of categorieën van gevallen en mits de schuldenaar te goeder trouw is;

b) wanneer het terug te vorderen bedrag gering is;

c) wanneer blijkt dat de terugvordering onzeker of te duur is vergeleken met het bedrag dat teruggevorderd moet worden.

§ 3. Behoudens in het geval van bedrog of arglist, wordt ambtshalve afgezien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde prestaties, bij het overlijden van degene aan wie ze betaald zijn, indien hem op dat ogenblik nog geen kennis was gegeven van de terugvordering.

§ 4. Onverminderd de toepassing van artikel 1410 van het Gerechtelijk Wetboek verhindert deze bepaling nochtans niet de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen wanneer het gaat om prestaties die, het ogenblik van het overlijden van de belanghebbende, vervallen waren doch hem nog niet waren uitbetaald of niet waren uitbetaald aan één van de volgende personen :

1° de echtgenoot met wie de gerechtigde op het ogenblik van zijn overlijden samenleefde;

2° de kinderen met wie de gerechtigde op het ogenblik van zijn overlijden samenleefde;

3° de persoon met wie de gerechtigde op het ogenblik van zijn overlijden samenleefde;

4° de persoon die een deel betaald heeft in de ziekenhuiskosten en zulks tot beloop van het door hem betaalde bedrag;

5° de persoon die de begrafenis kosten betaald heeft en zulks tot beloop van het bedrag van die kosten.

§ 5. De Koning kan, bij een in ministerraad overlegd besluit en na advies van de Nationale Arbeidsraad, bepalen dat de §§ 1 tot 4 van dit artikel niet van toepassing zijn op bepaalde regelingen van sociale zekerheid ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of die bepaling, en meer bepaald paragraaf 1 ervan, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens doordat zij de sectoren van de sociale zekerheid waarvoor specifieke bepalingen bestaan, uit haar toepassingsgebied uitsluit (eerste onderdeel) en doordat zij elke bevoegdheid van het gerecht uitsluit in verband met de volledige controle op de onterecht betaalde sociale uitkeringen (tweede onderdeel).

Hoewel in de prejudiciële vraag enkel artikel 22, § 1, wordt vermeld, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat zij ook betrekking heeft op de mogelijke toepassing van artikel 22, § 2. Het Hof betreft bijgevolg beide bepalingen bij zijn onderzoek.

B.3.1. De appellant voor de verwijzende rechter en de Ministerraad betwisten de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag in zoverre het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.3.2. Het Hof is niet bevoegd om wetskrachtige normen rechtstreeks te toetsen aan verdragsbepalingen.

Bij de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dient het Hof evenwel rekening te houden met de waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat uitdrukkelijk vermeld is in de prejudiciële vraag.

B.3.3. De exceptie wordt verworpen.

B.4.1. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het geschil dat hangende is voor de verwijzende rechter, betrekking heeft op de terugvordering van uitkeringen die onterecht werden uitbetaald in het kader van een loopbaanonderbreking voor ouderschapsverlof.

B.4.2. Volgens artikel 22, § 2, van de in het geding zijnde wet kan in behartigenswaardige gevallen worden afgezien van de terugvordering van onterecht betaalde uitkeringen.

De verwijzende rechter is echter van mening dat die bepaling te dezen niet van toepassing is omdat zij aanvullend is en omdat een specifieke regeling is vastgelegd bij het ministerieel besluit van 17 december 1991 « tot uitvoering van de artikelen 13, 15, 20 en 27 van het koninklijk besluit van 2 januari 1991 betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen ».

Overeenkomstig artikel 5 van dat ministerieel besluit kan de administrateur-generaal van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening of het door deze laatste aangewezen personeelslid, wanneer de minimumtermijn voor loopbaanonderbreking niet werd nageleefd, afzien van de terugvordering van de onterecht betaalde uitkeringen indien het een geval van overmacht betreft ten aanzien van de werknemer en deze daartoe een verzoekschrift, samen met de nodige bewijsstukken, heeft ingediend.

B.5.1. Het amendement van de Regering, dat ten grondslag lag aan het aanvullende karakter van de in het geding zijnde bepaling, werd in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht :

« Dit amendement is gebaseerd op de opmerkingen van de Nationale Arbeidsraad die constateert dat de artikelen 31 en 32 betrekking hebben op de regels van afstand en dat artikel 31 meer bepaald voorziet in de mogelijkheid voor de instelling van sociale zekerheid om af te zien eensdeels van het voordeel van de verjaring van de rechtsvordering tot betaling en anderdeels van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen.

[...]

Met betrekking tot de afstand van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, constateert de NAR dat er in de sectoren reeds regels bestaan waarvan, voor zover hij weet, de toepassing nauwelijks problemen doet rijzen.

Tegen deze achtergrond en gelet op de moeilijkheden inzake leesbaarheid die de NAR bij de bespreking van artikel 32 heeft ondervonden, stelt hij voor het aan de betrokken sector over te laten zijn eigen bepalingen toe te passen inzake de afstand van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen » (*Parl. St.*, Kamer, 1991-1992, nr. 353/5, p. 21).

B.5.2. Artikel 22, § 1, van de in het geding zijnde wet is louter de uitdrukking van het aanvullende karakter van dat artikel. De machtiging die het omvat, laat geenszins toe af te wijken van het beginsel volgens hetwelk een verschil in behandeling dat door een norm tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingevoerd, dient te berusten op een redelijke verantwoording in het licht van het doel en de gevolgen van de betrokken norm.

B.5.3. Het komt de administratieve en de justitiële rechter toe te beoordelen of de minister, door de afstand van de terugvordering van onterecht betaalde uitkeringen te beperken tot het geval van overmacht, een maatregel heeft genomen die redelijk verantwoord is door de specifieke aard van de loopbaanonderbrekingsuitkeringen.

B.6. Wat het eerste onderdeel ervan betreft, dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

B.7.1. Aangezien artikel 22, § 2, van de in het geding zijnde wet zou kunnen worden toegepast op het geschil dat voor de verwijzende rechter hangende is, antwoordt het Hof op het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag.

B.7.2. De verwijzende rechter vraagt zich af of de in het geding zijnde bepaling grondwettig is in zoverre zij hem niet in staat zou stellen een volledige controle uit te oefenen op een beslissing waarbij wordt geweigerd af te zien van de terugvordering van onterecht betaalde sociale uitkeringen.

B.7.3. In zoverre het voormelde artikel 22, § 2, de bevoegde instelling van sociale zekerheid toestaat af te zien van de terugvordering van de onverschuldigd betaalde uitkeringen wanneer het terug te vorderen bedrag gering is of wanneer blijkt dat de terugvordering ervan onzeker is of te duur, kent het die instelling een beoordelingsvrijheid toe die enkel in het belang van de overheid is vastgesteld en waarop de rechter geen enkele controle kan uitoefenen. Het is redelijk verantwoord niet toe te staan dat beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing waarbij de minister gebruik maakt van die beoordelingsvrijheid.

B.7.4. In zoverre hetzelfde artikel 22, § 2, de bevoegde instelling van sociale zekerheid daarentegen toestaat af te zien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen « in behartigenswaardige gevallen of categorieën van gevallen en mits de schuldenaar te goeder trouw is », stelt het, in het belang van de bestuurdde, een criterium vast waarvan de toepassing door de rechter moet kunnen worden gecontroleerd op de interne en externe wettigheid ervan, zonder dat hij zich evenwel in de plaats van de minister kan stellen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.7.4, schendt artikel 22, §§ 1 en 2, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde 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 de openbare terechtzitting van 12 juli 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior