

Rolnummer 6548
Arrest nr. 94/2017 van 13 juli 2017

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, vóór de wijziging ervan bij de wet van 27 december 2005, gesteld door het Arbeidshof te Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 21 november 2016 in zake Beate Pütz tegen de Federale Pensioendienst, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 25 november 2016, heeft het Arbeidshof te Luik, afdeling 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, vóór de wijziging ervan bij de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het bepaalt dat de terugvordering van de prestatie verjaart door verloop van vijf jaar, ook wanneer de ten onrechte verrichte betaling zonder bedrog, opzet of bedrieglijke handelingen van de betrokken personen is geschied, terwijl krachtens artikel 30, § 1, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers de terugvordering van de onder dezelfde omstandigheden ten onrechte betaalde sociale prestaties verjaart na drie jaar, te rekenen vanaf de datum waarop de uitbetaling is geschied ?

of, om dezelfde vraag anders te formuleren,

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, vóór de wijziging ervan bij de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen, doordat het een discriminatie tussen sociaal verzekerden in het leven roept naar gelang van het stelsel waaronder zij de sociale prestaties genieten, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het, in tegenstelling tot artikel 30 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, voor te goeder trouw handelende sociaal verzekerden (bij ontstentenis van een fout van de overheid) de verjaring op vijf jaar in plaats van drie jaar vaststelt ? ».

Aangezien de verwijzingsbeslissing in het Duits is gesteld, heeft het Hof bij beschikking van 7 december 2016 overeenkomstig artikel 63, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof beslist dat het onderzoek van de zaak in het Nederlands wordt gevoerd.

Memories zijn ingediend door :

- de Federale Pensioendienst, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Kruijen, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Kruijen.

Bij beschikking van 26 april 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 17 mei 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 mei 2017 in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde 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*

Het bodemgeschil heeft betrekking op een beslissing van 25 september 2001 van de Rijksdienst voor Pensioenen (sinds 1 april 2016 : de Federale Pensioendienst) tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen gedurende de periode van 1 augustus 1995 tot 31 oktober 2000 voor een bedrag van 29 946,95 euro. De uitkeringen worden teruggevorderd van B. Pütz, appellante, omdat zij een beroepsactiviteit heeft uitgeoefend die onverenigbaar zou zijn met haar overlevingspensioen. De verwijzende rechter stelt vast dat B. Pütz de inkomensgrenzen tussen 1995 en 2000 ver heeft overschreden en acht de terugvordering, onder voorbehoud van de verjaringsproblematiek, principieel gegrond. Het is onbetwistbaar volgens de verwijzende rechter dat B. Pütz een document heeft ondertekend waarin zij meedeelde dat haar beroepsinkomsten onder de inkomensgrens bleven en waarin zij zich ertoe verbond iedere wijziging van haar beroepsactiviteit en van de daaruit voortvloeiende inkomsten te melden. Ze heeft echter nooit meegedeeld dat ze de inkomensgrens heeft overschreden. De verwijzende rechter oordeelt bijgevolg dat de vijfjarige verjaringstermijn van toepassing is, overeenkomstig artikel 21, § 3, van de wet van 13 juni 1966 betreffende rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, in de versie zoals van toepassing op 25 september 2001. Hij stelt evenwel vast dat het niet afleggen van de verklaring te goeder trouw gebeurde en zijn oorsprong niet vindt in bedrieglijke handelingen.

Reeds in 2003 heeft het Arbeidshof te Luik over die problematiek een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof. In het arrest nr. 149/2003 van 19 november 2003 heeft het Hof die prejudiciële vraag ontkennend beantwoord. Voormeld artikel 21, § 3, werd evenwel gewijzigd bij artikel 60 van de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen. Sindsdien bedraagt de verjaringstermijn nog slechts drie jaar voor onverschuldigde uitkeringen verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of welbewust onvolledige verklaringen en 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. Daarenboven stelt de verwijzende rechter een evolutie vast in de rechtspraak van het Hof. In een reeks arresten werd het Hof ondervraagd over het verschil tussen de verjaringstermijnen in een bepaalde sector van de sociale zekerheid en de kortere verjaringstermijnen waarin is voorzien in artikel 30, § 1, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers. Hoewel die bepaling niet in werking is getreden, heeft het Hof meermaals geoordeeld dat langere verjaringstermijnen ongrondwettig zijn. De verwijzende rechter acht het bijgevolg dienstig de voorliggende vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad en de Federale Pensioendienst, geïntimeerde voor de verwijzende rechter, stellen vast dat artikel 30, § 1, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers niet in werking is getreden. Om die reden achten ze het beantwoorden van de prejudiciële vraag niet dienstig voor het bodemgeschil.

A.2. Daarnaast zijn ze van oordeel dat beide categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn. De wetgever heeft er immers voor geopteerd in een bijzondere verjaringstermijn te voorzien voor begunstigten van een overlevingspensioen, vanwege het verschil in techniciteit en complexiteit. De Ministerraad en de Federale Pensioendienst verwijzen in dat kader naar het arrest nr. 39/2008 van 4 maart 2008, waarin het Hof heeft geoordeeld dat een langere verjaringstermijn voor de terugvordering van onterecht betaalde vakantiegelden verantwoord was. Bovendien worden pensioenen niet onderworpen aan een regelmatige controle op het vervullen van de voorwaarden voor het verkrijgen van de uitkering, in tegenstelling tot arbeidsgerelateerde uitkeringen. Bij pensioenen is de overheid afhankelijk van mededelingen van de begunstigten. Daarenboven

heeft de wetgever ervoor gekozen rechtstreekse rechthebbenden die afhankelijk zijn van een arbeidsgerelateerde uitkering een sterkere bescherming te bieden dan personen die geen rechtstreeks recht hebben op een uitkering. Om die redenen heeft de wetgever ervoor geopteerd in een langere verjaringstermijn te voorzien.

A.3. De Ministerraad en de Federale Pensioendienst beklemtonen dat het de expliciete wil van de wetgever is geweest de vijfjarige verjaringstermijn ook toe te passen 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. In het arrest nr. 149/2003 van 19 november 2003 heeft het Hof reeds geoordeeld dat dit verantwoord is. De aangehaalde arresten van het Hof over artikel 30, § 1, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers kunnen niet per analogie worden toegepast op de voorliggende vraag. De prejudiciële vraag dient bijgevolg ontkennend te worden beantwoord.

- B -

B.1. De verwijzende rechter wenst te vernemen of 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, vóór de wijziging ervan bij artikel 60 van de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het voorziet in een verjaringstermijn van vijf jaar voor de terugvordering van de sommen die ten onrechte werden uitbetaald wegens het niet afleggen van een verklaring waartoe de begunstigde gehouden is, terwijl artikel 30, § 1, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers in dat geval voorziet in een verjaringstermijn van drie jaar.

B.2. Artikel 30, § 1, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers bepaalt :

« De terugvordering van de ten onrechte betaalde sociale prestaties verjaart na drie jaar, te rekenen vanaf de datum waarop de uitbetaling is geschied.

De in het eerste lid voorgeschreven termijn wordt teruggebracht tot zes maanden indien de betaling enkel het gevolg is van een vergissing van de instelling of de dienst, waarvan de betrokkene zich normaal geen rekenschap kon geven.

De in het eerste lid voorgeschreven termijn wordt verlengd tot vijf jaar indien ten onrechte werd betaald in geval van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen van de betrokkene ».

Die bepaling is evenwel nooit in werking getreden.

B.3.1. De Ministerraad en de Federale Pensioendienst, geïntimeerde voor de verwijzende rechter, voeren aan dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet dienstig is voor de oplossing van het bodemgeschil, aangezien artikel 30, § 1, van de wet van 29 juni 1981 nooit in werking is getreden.

B.3.2. Het staat in beginsel aan de rechter die de prejudiciële vraag stelt, na te gaan of het antwoord op de vraag dienend is om het hem voorgelegde geschil te beslechten. Slechts wanneer dit klaarblijkelijk niet het geval is, vermag het Hof te beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

Uit de motivering van de prejudiciële vraag blijkt dat de verwijzende rechter heeft vastgesteld dat rust- en overlevingspensioenen als sociale prestaties moeten worden beschouwd in de zin van de wet van 29 juni 1981, krachtens de artikelen 10 en 21, § 1, 3°, ervan. Indien het Hof de prejudiciële vraag bevestigend beantwoordt, zou de verwijzende rechter ertoe zijn gehouden de toepassing van de in het geding zijnde bepaling te weren. Bijgevolg kan niet staande worden gehouden dat het antwoord op de prejudiciële vraag klaarblijkelijk niet dienend is voor de oplossing van het voor hem hangende geschil.

De exceptie wordt verworpen.

B.4. 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, vóór de wijziging ervan bij de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen, bepaalde :

« 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.5.1. 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.5.2. 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.5.3. Bij de wet van 27 december 1973 is de principiële termijn van de vordering tot terugbetaling van onverschuldigde bedragen teruggebracht tot zes maanden wanneer er geen sprake is van arglist of bedrog vanwege de schuldenaar.

B.5.4. In die verschillende wetgevingen werd bijgevolg, met betrekking tot de verjaringstermijn die op de terugbetaling van onverschuldigde bedragen van toepassing is, een onderscheid gemaakt tussen de begunstigden van ten onrechte uitbetaalde pensioenen naargelang die die bedragen al dan niet door arglist of bedrog ten onrechte hadden verkregen.

B.6. De in het bodemgeschil van toepassing zijnde regeling werd ingevoerd bij artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 205 van 29 augustus 1983 tot wijziging van de wetgeving betreffende de pensioenen van de sociale sector.

Bij die bepaling wordt de verjaringstermijn op vijf jaar gebracht, niet alleen ten aanzien van de personen die onverschuldigde betalingen hebben verkregen « door bedrieglijke handelingen of door valse of welbewust onvolledige verklaringen » (artikel 21, § 3, derde lid, eerste zin, van de wet van 13 juni 1966), maar ook ten aanzien van diegenen die onverschuldigde bedragen hebben verkregen « 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 » (in het geding zijnde artikel 21, § 3, derde lid, tweede zin, van de wet van 13 juni 1966). Het niet afleggen van een verklaring wordt voortaan gelijkgesteld met bedrieglijke handelingen of valse of welbewust onvolledige verklaringen.

B.7. Bij artikel 60 van de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen is die vijfjarige termijn verkort tot drie jaar met het vooruitzicht op de afschaffing van de verplichte aangifte van een beroepsbezigheid of het genot van een sociale uitkering ingevolge de automatisering van de controle (*Parl. St., Kamer, 2005-2006, DOC 51-2098/001, pp. 50-52; Parl. St., Kamer, 2005-2006, DOC 51-2098/022, p. 3*).

Die wijziging heeft geen weerslag op het onderzoek van de voorliggende prejudiciële vraag.

B.8. Het stelsel van het niet in werking getreden artikel 30, § 1, van de wet van 29 juni 1981 voorziet enkel in een verjaringstermijn van vijf jaar voor personen aan wie onterecht uitkeringen zijn betaald naar aanleiding van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen. Die bepaling voorziet niet in een bijzondere verjaringstermijn voor sommen die ten onrechte werden uitbetaald wegens het niet afleggen van een verklaring waartoe de begunstigde gehouden was. De terugvordering van de ten onrechte betaalde sociale prestaties zou in dat geval dus verjaren na drie jaar.

B.9. Hoewel het wenselijk kan voorkomen dat de verjaringstermijnen inzake sociale prestaties zoveel als mogelijk worden geharmoniseerd, kan uit het enkele feit dat de in het geding zijnde verjaringstermijn verschilt van die welke zijn opgenomen in een nimmer in werking gestelde bepaling die beoogde een dergelijke harmonisatie tot stand te brengen, niet worden afgeleid dat de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die verschillende verjaringstermijnen, gepaard zou gaan met een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken partijen.

B.10. 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.11. Dat is niet het geval voor het niet afleggen van de verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis. 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 was in die mate bekend dat de wetgever het niet afleggen van een verklaring heeft kunnen gelijkstellen 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.12. 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.13. 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.14. 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, vóór de wijziging ervan bij artikel 60 van de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 juli 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot