

Rolnummer 6862
Arrest nr. 73/2019 van 23 mei 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, gesteld door het Arbeidshof te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 21 februari 2018 in zake Ugur Topak tegen de Federale Pensioendienst, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 27 februari 2018, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« - Schendt artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, in samenhang gelezen met paragraaf 3, derde lid, van diezelfde bepaling waarnaar het verwijst, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het het tenietgaan van de schuld bij het overlijden zowel in geval van ‘ bedrieglijke handelingen ’ of ‘ valse of welbewust onvolledige verklaringen ’ als in geval van het niet op bedrieglijke wijze ‘ niet afleggen [...] van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis ’ uitsluit, waardoor de erfgenamen van een gepensioneerde die zich in verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld ?

- Schendt artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, in samenhang gelezen met paragraaf 3, derde lid, van diezelfde bepaling waarnaar het verwijst, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het het tenietgaan van de schuld uitsluit in geval van het niet op bedrieglijke wijze ‘ niet afleggen [...] van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis ’, terwijl het voorziet in het automatisch tenietgaan van de schuld in alle andere gevallen waarin bedragen niet op bedrieglijke wijze of niet vrijwillig ten onrechte werden betaald, waardoor de erfgenamen van een gepensioneerde die zich in vergelijkbare situaties bevinden, aldus verschillend worden behandeld ?

- Schendt artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, in samenhang gelezen met paragraaf 3, derde lid, van diezelfde bepaling waarnaar het verwijst, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het tenietgaan van de schuld uitsluit in geval van het niet op bedrieglijke wijze ‘ niet afleggen [...] van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis ’, terwijl, in geval van toepassing van artikel 22, § 3, van het Handvest van de sociaal verzekerde, de afstand ambtshalve geschiedt en enkel in het geval van bedrog of arglist wordt uitgesloten, waardoor personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, aldus verschillend worden behandeld ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Ugur Topak;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Slegers, Mr. S. Ben Messaoud en Mr. M. Kerkhofs, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 27 februari 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman 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 20 maart 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 20 maart 2019 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 het bodemgeschil

Mehmet Topak heeft van 1 april 1989 tot zijn overlijden op 26 mei 2008 een rustpensioen als werknemer tegen het gezinstarief ontvangen. Bij het indienen van zijn pensioenaanvraag heeft Mehmet Topak verklaard dat hij met zijn echtgenote een gezin vormde. Die is overleden op 8 april 2003 maar Mehmet Topak heeft dat overlijden niet gemeld aan de Rijksdienst voor Pensioenen (hierna : de RVP). Mehmet Topak is opnieuw gehuwd in 2004 maar zijn nieuwe echtgenote heeft nooit in België gewoond.

Ingelicht over het overlijden van de eerste echtgenote van Mehmet Topak na het overlijden van die laatste, heeft de RVP op 20 oktober 2008 beslist om het pensioen te verminderen tot het tarief voor alleenstaanden, met terugwerkende kracht tot 1 september 2003. De RVP heeft Ugur Topak, in zijn hoedanigheid van erfgenaam, dan in kennis gesteld van een ten onrechte uitbetaald bedrag van 8 007,08 euro.

Ugur Topak heeft die beslissing betwist voor de Arbeidsrechtbank te Charleroi die, bij een vonnis van 9 december 2010, het beroep ongegrond heeft verklaard. Bij een arrest van 24 januari 2013 heeft het Arbeidshof te Bergen, waarbij hoger beroep tegen dat vonnis was ingesteld, geoordeeld dat artikel 22, § 3, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde van toepassing was en dat ambtshalve moest worden afgezien van de terugvordering van de onverschuldigde prestaties, in zoverre de vordering tot terugbetaling niet was gericht tot de begunstigde van de onverschuldigde betaling vóór het overlijden van die laatste.

Het Hof van Cassatie heeft het voormelde arrest verbroken, door te oordelen dat artikel 22, § 3, van de voormelde wet van 11 april 1995 niet van toepassing kon zijn, aangezien de terugvordering van onverschuldigde prestaties wordt geregeld door een specifieke bepaling, namelijk artikel 21, §§ 3, derde lid, en 5, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden (hierna : de wet van 13 juni 1966).

Het Arbeidshof te Brussel, waarbij de verwijzing door het Hof van Cassatie aanhangig is gemaakt, stelt eerst vast dat de ontstentenis van een verklaring van het overlijden van de eerste echtgenote van de overledene vaststaat maar geen bedrieglijk karakter heeft. Bijgevolg rijzen de vraag over de draagwijdte van artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966 en, indien er aanleiding bestaat tot terugvordering, de vraag over het te dezen van toepassing zijnde erfrecht.

Wat de eerste vraag betreft, stelt het Arbeidshof eerst vast dat het Hof zich in zijn arresten nrs. 149/2003 van 19 november 2003 en 94/2017 van 13 juli 2017 niet heeft uitgesproken over artikel 21, § 5, dat niet alleen betrekking heeft op een verjaring maar vooral handelt over de weerslag van het overlijden op de terugvordering, ten laste van een erfgenaam, van een onverschuldigd bedrag waarvan het bestaan pas na het overlijden aan het licht is gekomen.

Zelfs indien artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966 als een bijzondere bepaling moet worden beschouwd, dient toch de vraag te worden gesteld, zo vervolgt het verwijzende rechtscollege, of het verantwoord is om de erfgenamen op dezelfde wijze te behandelen, naargelang het onverschuldigde bedrag voortvloeit uit bedrieglijke handelingen of uit valse verklaringen, dan wel uit een niet op bedrieglijke wijze niet afleggen van een verklaring. Zulks is de zin van de eerste prejudiciële vraag die ambtshalve door het verwijzende rechtscollege is gesteld.

Wanneer bedragen niet op bedrieglijke wijze of niet vrijwillig ten onrechte werden betaald, wordt met de tweede vraag, die eveneens ambtshalve is gesteld, aan het Hof een vraag gesteld over de verantwoording om de gevolgen van het niet afleggen van een verklaring ten laste van de erfgenamen te leggen, terwijl de erfgenamen ervan worden ontlast wanneer het ten onrechte betaalde bedrag zijn oorsprong vindt in andere nalatigheden van de overledene.

Het verwijzende rechtscollege stelt ten slotte vast dat het Handvest van de sociaal verzekerde, en in het bijzonder artikel 22, § 3, ervan, afwijkt van artikel 21, §§ 3 en 5, van de wet van 13 juni 1966.

Het is vanuit die invalshoek, in het geval waarin het Hof de eerste twee prejudiciële vragen ontkennend zou beantwoorden, dat het Arbeidshof ambtshalve de hiervoor weergegeven derde vraag aan het Hof stelt.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In een korte memorie wenst Ugur Topak, Belgische erfgenaam van de overledene, die in België verblijft, appellant voor het verwijzende rechtscollege, in herinnering te brengen, zoals hij dat voor dat laatste heeft gedaan, dat de RVP een onverantwoord verschil in behandeling tussen de erfgenamen toepast door alleen aan hem te vragen om het onverschuldigde bedrag van het aan zijn vader betaalde pensioen terug te betalen, zonder de weduwe van die laatste, die in Turkije verblijft, lastig te vallen.

A.2.1. De Ministerraad merkt eerst op dat het Hof, in zijn arresten nrs. 149/2003 van 19 november 2003 en 94/2017 van 13 juli 2017, de gelegenheid heeft gehad om zich uit te spreken over de grondwettigheid van artikel 21, § 3, van de wet van 13 juni 1966. In die twee arresten heeft het de grondwettigheid erkend van een stelsel van vijfjarige verjaring dat van toepassing is op de terugvordering van sommen die ten onrechte werden uitbetaald ingevolge het niet afleggen, door de begunstigde, van een verklaring waarin wettelijk is voorzien, en zulks zelfs indien dat een zelfde behandeling inhoudt voor de sommen die ten onrechte werden uitbetaald ten gevolge van bedrog vanwege de begunstigde. De Ministerraad voegt eraan toe dat, in die twee gevallen, rekening werd gehouden met de omstandigheid dat het voorwerp van de verklaring de voorwaarde is voor het verkrijgen - of het verlies - van een uitzonderlijk sociaal voordeel.

Wat het Handvest van de sociaal verzekerde betreft, stelt de Ministerraad, verwijzend naar de parlementaire voorbereiding van dat Handvest, vast dat de wetgever, tijdens besprekingen in de Commissie voor de Sociale Zaken, gewag heeft gemaakt van het bestaan van specifieke verjaringen waarin in de wet van 13 juni 1966 is voorzien, maar dat hij het Handvest evenwel heeft aangenomen zonder de wet van 13 juni 1966 te wijzigen noch op te heffen.

Het erfrecht is gebaseerd op het idee dat de erfgenaam zijn rechtsvoorganger kent en vertrouwt. Dat verantwoordt ook dat hij, bij het overlijden van die laatste, zijn vermogen kan verkrijgen, zowel de schulden als de schuldvorderingen, natuurlijk onder voorrecht van boedelbeschrijving.

A.2.2. De Ministerraad is van mening dat het verwijzende rechtscollege zich op twee onjuiste hypothesen baseert. Allereerst is het ten onrechte van oordeel dat de schuld niet bestond vóór het overlijden van de overledene omdat zij pas later is gemeld. De Ministerraad is te dezen evenwel van mening dat de schuld bestond sedert de dag waarop de overledene een pensioen tegen het gezinstarief heeft ontvangen terwijl hij het tegen het tarief voor alleenstaanden had moeten krijgen. Daarenboven, in tegenstelling tot hetgeen het verwijzende rechtscollege vaststelt, leidt het overlijden van de begunstigde niet tot het tenietgaan van de schuld, maar enkel tot het verval van de vordering tot terugbetaling van het ten onrechte betaalde bedrag. Ten slotte komen de

prejudiciële vragen voort uit een derde vergissing : de onzekerheid over het verschuldigd zijn van de schuld vloeit niet voort uit het socialezekerheidsstelsel. Het betreft enkel de toepassing van een volstrekt algemene regel van het erfrecht : de nalatenschap brengt de overdracht van het vermogen van de overledene naar de erfgenamen met zich mee.

A.2.3. Bijgevolg worden de prejudiciële vragen, in zoverre zij betrekking hebben op de hypothese van een tenietgaan van de schuld die in rechte niet bestaat, ofwel niet geherformuleerd en dienen zij ontkennend te worden beantwoord, ofwel worden zij wel geherformuleerd, teneinde het verval van de vordering tot terugbetaling van de schuld en niet het tenietgaan van de schuld te beogen, en dienen zij eveneens ontkennend te worden beantwoord, om de redenen die de Ministerraad vervolgens uiteenzet.

A.2.4. Wat de eerste twee prejudiciële vragen betreft, heeft de vraag over de opeisbaarheid van een schuld ten aanzien van de erfgenamen van een begunstigde, terwijl zij die schuld niet kenden bij het aanvaarden van de nalatenschap, geen betrekking op de betwiste maatregel. Het gaat immers om een kwestie die verband houdt met het erfrecht en met de boedelbeschrijving van de nalatenschap die al dan niet is opgemaakt bij het aanvaarden van die nalatenschap.

Wat de gelijke behandeling betreft tussen de erfgenamen van een begunstigde die arglist of bedrog heeft gepleegd en de erfgenamen van de begunstigde die zijn situatie niet heeft gemeld, kan de redenering die door het Hof in zijn twee voormelde arresten reeds is uiteengezet, te dezen van toepassing zijn.

In het geval waarin geen verklaring wordt afgelegd door de begunstigde, is het immers niet mogelijk om de bedoeling van die laatste te kennen. Bij zijn overlijden wordt het des te minder mogelijk om te weten of hij al dan niet een bedrieglijk opzet had door zijn situatie niet te melden. Het achterhalen van die bedoeling stuit op moeilijkheden inzake bewijsvoering.

Bovendien wordt het voordeel van het gezinstarief toegekend op basis van een verklaring van de gepensioneerde. Het gaat dus om een aanvullend recht dat is gekoppeld aan de voorwaarde van een voorafgaande verklaring.

Wat die « voorwaardelijkheid » betreft, heeft het Hof, met betrekking tot de cumulatie van de inkomsten van een beroepsactiviteit, reeds geoordeeld dat de wetgever « zich op een objectief criterium [heeft] 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 » (arrest nr. 94/2017).

Die redenering kan worden overgenomen met betrekking tot het verschil in behandeling dat bestaat tussen de erfgenamen van een begunstigde die geen verklaring heeft afgelegd wanneer hij kon verwachten dat zij verplicht was, en de erfgenamen van een begunstigde van wie geen onverschuldigd bedrag kan worden gevorderd wegens de ontstentenis van bedrog vanwege de begunstigde.

Bijgevolg heeft de wetgever, door, met betrekking tot de opeisbaarheid van de schuld ingevolge het overlijden van de begunstigde, de erfgenamen van diegene die een valse of welbewust onvolledige verklaring heeft afgelegd en de erfgenamen van diegene die geen verklaring heeft afgelegd wanneer hij kon verwachten dat zij verplicht was, op dezelfde wijze te behandelen, een maatregel genomen die niet zonder redelijke verantwoording is.

Daarenboven, door, met betrekking tot de opeisbaarheid van de schuld ingevolge het overlijden van de begunstigde, de erfgenamen van diegene die geen verklaring heeft afgelegd wanneer hij kon verwachten dat zij verplicht was en de erfgenamen van diegene die zich in een situatie bevindt waarin bedragen niet op bedrieglijke wijze ten onrechte werden betaald, op verschillende wijze te behandelen, heeft de wetgever, in zoverre hij voorziet in het automatisch tenietgaan van de opeisbaarheid van de schuld ten aanzien van die tweede categorie, een maatregel genomen die evenmin zonder redelijke verantwoording is.

A.2.5. Wat de derde prejudiciële vraag betreft, dient de door het verwijzende rechtscollege aangehaalde rechtspraak te worden genuanceerd omdat zij betrekking heeft op regelingen die afwijken van het Handvest na de inwerkingtreding ervan.

De door het Hof aangenomen redenering met betrekking tot de afwijkingen na het Handvest kan *in casu* dus niet als dusdanig worden overgenomen. Zij dient in haar geheel te worden gelezen, met name in het arrest nr. 88/2009 van 28 mei 2009.

De gelijkstelling van het niet afleggen van een verklaring met arglist en met bedrog met betrekking tot de invordering van onverschuldigde bedragen wordt verantwoord door de moeilijkheid om het bewijs voor de bedoeling van de begunstigde te leveren.

Die uitleg werd in herinnering gebracht bij de besprekingen die tot het aannemen van het Handvest van de sociaal verzekerde hebben geleid. En terwijl de wetgever zich bewust was van die feitelijke toestand en van die verantwoording, heeft hij de thans in het geding zijnde regeling behouden.

Wat de relevantie betreft van een gedifferentieerde behandeling tussen de aan de wet van 13 juni 1966 onderworpen verzekerden en de aan het Handvest onderworpen verzekerden, is het niet omdat de situatie waarin een bij een wetsbepaling voorgeschreven verklaring niet wordt afgelegd, wordt geregeld bij de wet van 13 juni 1966 en niet bij het Handvest van de sociaal verzekerde, dat die situatie automatisch discriminerend is. Die specifieke behandeling van de begunstigten die geen wettelijk voorgeschreven verklaring hebben afgelegd, wordt verantwoord vanuit een bekommernis om moeilijkheden in verband met het bewijzen van hun bedoeling te voorkomen. Het Hof heeft die redenering in zijn arresten nrs. 94/2017 en 149/2003 reeds geldig verklaard. Die redenering kan eveneens worden toegepast met betrekking tot de derde prejudiciële vraag.

- B -

B.1.1. Artikel 21 van de wet van 13 juni 1966 « betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden » (hierna : de wet van 13 juni 1966), zoals gewijzigd bij artikel 60 van de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen en zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, bepaalt :

« [...]

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

[...]

De in het eerste en in het tweede lid vastgestelde termijn wordt op drie 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 bepalingen van § 2, tweede lid, van het eerste tot het vierde lid van onderhavige paragraaf vormen echter geen beletsel voor de terugvordering van het onverschuldigd uitbetaalde op de vervallen bedragen in de zin van artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek, die niet uitbetaald worden aan de gerechtigde, noch aan zijn op het ogenblik van het ontstaan van de schuld niet gescheiden echtgenoot.

[...]

§ 5. Behalve in de § 3, derde en vierde lid, beoogde gevallen, vervalt de terugvordering van onverschuldigd uitbetaalde prestaties bij het overlijden van degene aan wie zij werden uitbetaald zo op dat ogenblik de terugvordering van het onverschuldigd uitbetaalde hem niet was betekend.

[...] ».

B.1.2. Artikel 22 van het Handvest van de sociaal verzekerde, ingevoerd bij de wet van 11 april 1995, bepaalt :

« § 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.

[...]

§ 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 ».

Ten aanzien van de draagwijdte van de eerste twee prejudiciële vragen

B.2. Het voor het verwijzende rechtscollege gebrachte geschil heeft betrekking op de erfgenaam van een persoon van wie de Rijksdienst voor Pensioenen (hierna : de RVP) de betaling vordert van het onverschuldigde bedrag van een pensioen dat tegen het gezinstarief aan de erflater is betaald voor de periode tijdens welke hij enkel nog recht had op een pensioen tegen het tarief voor alleenstaanden, aangezien hij weduwnaar was geworden. Uit de formulering van de prejudiciële vragen en uit de verwijzingsbeslissing vloeit voort dat de schuld pas na het overlijden van de begunstigde van het rustpensioen werd gevorderd van de erfgenaam.

Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat de ontstentenis van een verklaring, door de overledene, van het overlijden van zijn echtgenote geen bedrieglijk karakter heeft en dat artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966 daarenboven niet enkel tot doel heeft de verjaringstermijn te regelen; het voorziet in het tenietgaan van de schuld ten aanzien van de erfgenaam wanneer het bestaan van de schuld, zoals te dezen, pas na het overlijden van de overledene aan het licht is gekomen.

Het Hof beperkt het onderzoek van beide prejudiciële vragen tot dat geval, overeenkomstig de door het verwijzende rechtscollege gegeven interpretatie van de in het geding zijnde bepaling.

B.3. Volgens de Ministerraad moeten beide prejudiciële vragen worden geherformuleerd omdat zij op twee onjuiste hypothesen zouden berusten, enerzijds, aangezien, in tegenstelling tot hetgeen het verwijzende rechtscollege vaststelt, het overlijden van de begunstigde niet het tenietgaan van de schuld, maar enkel het verval van de vordering tot terugbetaling van het ten onrechte betaalde bedrag met zich mee zou brengen, en, anderzijds, aangezien, volgens het verwijzende rechtscollege, de schuld pas na het overlijden van de overledene aan het licht zou zijn gekomen, terwijl de schuld, volgens de Ministerraad, zou bestaan vanaf de dag waarop de overledene een pensioen tegen het gezinstarief heeft ontvangen dat hij het tegen het tarief voor alleenstaanden had moeten krijgen.

De partijen vermogen niet de draagwijdte van de door het verwijzende rechtscollege gestelde prejudiciële vragen te wijzigen of te laten wijzigen. Wanneer het verzoek tot herformulering van de prejudiciële vragen leidt tot een wijziging van de draagwijdte ervan, kan het Hof er geen gevolg aan geven.

Dit is te dezen het geval aangezien de vragen, zoals geherformuleerd door de Ministerraad, strekken tot het wijzigen van vaststellingen of van een interpretatie van de in het geding zijnde bepaling die enkel aan de feitenrechter toekomen.

Ten gronde

B.4. Aan het Hof worden vragen gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966, in samenhang gelezen met artikel 21, § 3, van dezelfde wet, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het het tenietgaan van de schuld bij het overlijden, zowel in geval van « bedrieglijke handelingen » of « valse of welbewust onvolledige verklaringen » als in geval van het niet op bedrieglijke wijze « niet afleggen [...] van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis » uitsluit, waardoor de erfgenamen van een persoon die zich in verschillende situaties bevinden, aldus op identieke wijze zouden worden behandeld (eerste prejudiciële vraag), terwijl dat artikel voorziet in het automatisch tenietgaan van de schuld in alle andere gevallen waarin bedragen niet op bedrieglijke wijze of niet vrijwillig ten onrechte werden betaald, waardoor de erfgenamen van een persoon die zich in vergelijkbare situaties bevinden, aldus verschillend zouden worden behandeld (tweede prejudiciële vraag).

B.5. Bij zijn arrest nr. 94/2017 van 13 juli 2017 heeft het Hof geoordeeld :

« 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.6. Uit de elementen van de verwijzingsbeslissing vloeit evenwel voort dat het door het verwijzende rechtscollege voorgelegde geval verschilt van het geval waarvan het Hof in het voormelde arrest nr. 94/2017 kennis diende te nemen, aangezien het ter toetsing aan het Hof voorgelegde artikel 21, § 5, volgens het verwijzende rechtscollege voorziet in een grond voor het tenietgaan van de schuld ten aanzien van de erfgenaam wanneer de vordering tot betaling van de schuld hem niet werd betekend vóór het overlijden van de overledene.

Het Hof dient bijgevolg te onderzoeken of de uitzondering op het tenietgaan van de schuld in het geval waarin de overledene wordt verweten geen verklaring te hebben afgelegd, zonder bedrieglijk opzet, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.7.1. Artikel 21, § 5, is in de wet van 13 juni 1966 ingevoegd bij artikel 15 van de wet van 5 juni 1970. In de memorie van toelichting wordt zulks als volgt toegelicht :

« De vroegere tekst bevatte geen bepaling over de eventualiteit van het overlijden van de schuldenaar en over de wijze van recuperatie van prestaties die in natura werden verstrekt. De huidige tekst vult artikel 21 ter zake aan » (*Parl. St.*, Kamer, 1969-1970, nr. 670/1, p. 6).

Het is dezelfde wet die de verjaringstermijn op vijf jaar heeft gebracht wanneer de onverschuldigde betaling voortvloeit uit arglist of bedrog vanwege de schuldenaar.

B.7.2. In de parlementaire voorbereiding van de oorspronkelijke tekst van de voormelde wet van 13 juni 1966 wordt een reden vermeld waarom in artikel 21, § 3, (thans artikel 21, § 2) erin werd voorzien dat het betaalorgaan, wanneer een prestatie onverschuldigd werd betaald, « hetzij op eigen initiatief, hetzij op aanvraag van de gerechtigde, geheel of gedeeltelijk [kan afzien] van de terugvordering » :

« De mogelijkheid om af te zien van de terugvordering heeft ten doel een einde te maken aan betreurenswaardige toestanden waarin zich ouden van dagen of erfgenamen van een deficitaire nalatenschap bevinden, van wie men soms aanzienlijke bedragen terugvordert, ofschoon het ten onrechte uitgekeerde bedrag ingevolge een vergissing van het Bestuur is uitbetaald » (*Parl. St.*, Kamer, 1965-1966, nr. 116/1, p. 9 en nr. 116/10, p. 7).

B.8. Artikel 22, § 3, van de voormelde wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de Sociaal verzekerde (hierna : de wet van 11 april 1995) voorziet enkel in een verjaringstermijn van vijf jaar voor personen aan wie onterecht uitkeringen zijn betaald naar aanleiding van valse verklaringen, arglist of bedrog.

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.

Bij een arrest van 15 december 2014 (Cass., 15 december 2014, S.13.0050.F) heeft het Hof van Cassatie evenwel geoordeeld dat artikel 22, § 3, van de wet van 11 april 1995 te dezen niet van toepassing kon zijn, aangezien het in het geding zijnde artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966 een specifieke bepaling is die afwijkt van artikel 22, § 3.

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 is opgenomen in een bepaling die beoogde een dergelijke harmonisatie tot stand te brengen, niet worden afgeleid dat de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar zou zijn 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, zou leiden tot 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 later aangegane verbintenis. Te dezen is een voorafgaande verklaring die bevestigt dat hij een gezin vormt, een voorwaarde opdat de pensioengerechtigde een tegen het gezinstarief berekend pensioen toegekend krijgt.

Daarenboven verbindt de begunstigde zich eveneens ertoe een wijziging van burgerlijke staat, zoals het overlijden van de echtgenoot, te melden. Het principiële verbod een pensioen tegen het gezinstarief te genieten dat tot het overlijden van de echtgenoot die berekening verantwoordde, 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 een dergelijke vergissing mogelijk maakt, verschillend te behandelen.

B.12. Precies omdat bij het achterhalen van de bedoeling van diegene die de vereiste verklaring niet heeft afgelegd op moeilijkheden wordt gestoten 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 artikel 21, § 3, van de wet van 13 juni 1966, wordt dat 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 de erfgenaam van de overledene die een valse of welbewust onvolledige verklaring heeft gedaan en de erfgenaam van de overledene 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.

De wetgever vermocht immers, in het in het geding zijnde artikel 21, § 5, om de in B.11 en in B.12 vermelde redenen, redelijkerwijs te voorzien in een uitzondering op het principiële verval van de vordering tot terugbetaling van de uitkeringen inzake pensioen bij het overlijden van diegene aan wie ze zijn betaald ingevolge het niet-afleggen, door de overleden schuldenaar, van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis.

B.14. De eerste twee prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

B.15. De derde prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het het tenietgaan van de schuld uitsluit in geval van het niet op bedrieglijke wijze niet-afleggen van een verklaring door de overledene wanneer hij kon verwachten dat zij verplicht was, terwijl met toepassing van artikel 22, § 3, van de wet van 11 april 1995 het afzien van de terugvordering ambtshalve geschiedt en enkel in het geval van bedrog of arglist wordt uitgesloten, waardoor personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, aldus verschillend zouden worden behandeld.

B.16. Volgens dat artikel 22, § 3, wordt, behoudens in het geval van bedrog of arglist, ambtshalve afgezien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde prestaties, bij het overlijden van degene aan wie ze betaald zijn, indien aan de begunstigde ervan op dat ogenblik nog geen kennis is gegeven van de terugvordering.

Zoals in B.2 is vermeld, werd de schuld pas gevorderd van de erfgenaam na het overlijden van de begunstigde van het pensioen waarvan een deel ten onrechte is betaald wegens de ontstentenis van een verklaring, door die begunstigde, van het overlijden van zijn echtgenote.

B.17. 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 de 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).

Met het voormelde artikel 22 heeft de wetgever zijn intentie te kennen gegeven die bepaling op ruime wijze te laten toepassen op alle betrokken domeinen van de sociale zekerheid. Hij heeft in het bijzonder, bij paragraaf 3, erin voorzien dat ambtshalve wordt afgezien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde prestaties, bij het overlijden van degene aan wie ze betaald zijn, behoudens in het geval van bedrog of arglist.

B.18. Uit het voormelde artikel 22, § 1, vloeit voort dat de bepalingen vervat in de paragrafen 2 tot 4 van dat artikel van toepassing zijn wanneer er geen wettelijke of reglementaire bepalingen bestaan die eigen zijn aan de betrokken sector van de sociale zekerheid.

B.19. Uit die bepaling kan echter niet worden afgeleid dat zou kunnen worden afgeweken 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 de gevolgen van de betrokken norm. Het staat, naar gelang van het geval, aan het Hof of aan de administratieve of justitiële rechter te oordelen of de afwijking die zou zijn vervat in een wettelijke of reglementaire norm bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.20. Artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966, in zoverre het de RVP de mogelijkheid biedt om van een erfgenaam de terugbetaling te vorderen van een ten onrechte betaald bedrag, dat zijn oorzaak vindt in de ontstentenis van een verklaring door de overledene wanneer hij kon verwachten dat zij verplicht was en aldus afwijkt van het bij artikel 22, § 3, van de wet van 11 april 1995 vastgestelde beginsel, behandelt de erfgenaam op dezelfde wijze naargelang het onverschuldigde bedrag voortvloeit uit, enerzijds, bedrieglijke handelingen of, anderzijds, de ontstentenis van een verklaring, terwijl hetzelfde artikel het beginsel vaststelt volgens hetwelk de schuld in dat laatste geval tenietgaat bij het overlijden van de gerechtigde.

B.21. Om de in B.9 tot B.13 vermelde redenen, vermocht de wetgever, in het in het geding zijnde artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966, redelijkerwijs af te wijken van het bij artikel 22, § 3, van de wet van 11 april 1995 vastgestelde beginsel.

B.22. De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 21, § 5, van de wet van 13 juni 1966 « betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden », in samenhang gelezen met paragraaf 3 van dezelfde bepaling, 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 23 mei 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût