

Rolnummer 2809
Arrest nr. 207/2004 van 21 december 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 580, 2°, en 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek en de artikelen 9 en 12ter van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Verviers.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 24 januari 2000 in zake Z. Kurtulus tegen de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 27 oktober 2003, heeft de Arbeidsrechtbank te Verviers de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schenden artikel 580, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek, artikel 9 van de wet van 20 juli 1991 [lees : wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag] en artikel 12^{ter}, tweede lid, van de wet van 20 juli 1991 [lees : 1971], in die zin geïnterpreteerd dat elke bevoegdheid van het gerecht in verband met de volledige controle van de administratieve beslissingen waarbij wordt geweigerd te verzaken aan het terugvorderen van de onterecht betaalde sociale uitkeringen uitgesloten is, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, omdat zij de eiseres een natuurlijke rechter ontzeggen die over een toereikende saisine beschikt om een daadwerkelijke soevereine toetsing van een dergelijke beslissing uit te oefenen ?

2. Schenden artikel 580, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek, artikel 9 van de wet van 20 juli 1991 [lees : 1971] en artikel 12^{ter}, tweede lid, van de wet van 20 juli 1991 [lees : 1971], in die zin geïnterpreteerd dat elke bevoegdheid van het gerecht in verband met de controle van de wettigheid en grondwettigheid van de administratieve beslissingen waarbij wordt geweigerd te verzaken aan het terugvorderen van de onterecht betaalde sociale uitkeringen uitgesloten is, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, omdat zij de eiseres een natuurlijke rechter ontzeggen die over een toereikende saisine beschikt om een daadwerkelijke wettigheidstoetsing van een dergelijke administratieve beslissing uit te oefenen ?

3. Schendt artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek, in die zin geïnterpreteerd dat het de instellingen die sociale uitkeringen uitbetalen (te dezen gewaarborgde gezinsbijslag) toestaat te beslissen of de begunstigde te goeder of te kwader trouw is en vervolgens, zonder voorafgaande beoordeling door de rechter, over te gaan tot de terugvordering door middel van gehele of gedeeltelijke inhoudingen van de maandelijkse afbetalingen tot de volledige teruggave, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, omdat het zonder toereikende verantwoording een categorie van rechtzoekenden benadeelt ten oprechte van de andere rechtzoekenden ?

4. Schendt artikel 12^{ter} van de wet van 20 juli 1971 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (ondertekend te Rome op 4 november 1950, goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, *Belgisch Staatsblad* van 19 augustus 1955; *erratum*, *Belgisch Staatsblad* van 29 juni 1961) en 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ondertekend te New York op 19 december 1966, goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981, *Belgisch Staatsblad* van 6 juli 1983), omdat het de rechtzoekenden een rechtsmiddel ontzegt dat onmiddellijke werking heeft wat betreft de vervolgingen door tenuitvoerlegging, terwijl daarentegen, bij een willig administratief beroep, de instelling die de gewaarborgde

gezinsbijslag uitbetaalt de soevereine bevoegdheid behoudt om te beslissen tot de schorsing van diezelfde middelen van tenuitvoerlegging ? »

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 16 juni 2004 :

- is verschenen : Mr. L. Delmotte *loco* Mr. J.-M. Wolter, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

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

- is de voornoemde advocaat 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 bodemgeschied*

De eisende partij voor de Arbeidsrechtbank te Verviers heeft onterecht gewaarborgde gezinsbijslag ontvangen gedurende de periode van 1 mei 1992 tot 13 juli 1996, aangezien zij beschikte over inkomsten - waarvan zij de maandelijkse bedragen niet betwist - die de toekenning van die gewaarborgde gezinsbijslag in de weg stonden.

De Arbeidsrechtbank te Verviers stelt vast dat die partij ertoe gehouden is het bedrag van die bijslag terug te geven. De Rechtbank stelt verder vast dat zij niet van de teruggave van het onterecht betaalde bedrag is vrijgesteld, ook al vloeien de totstandkoming van dat onterecht betaalde bedrag en de omvang ervan voort uit een vergissing van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (afgekort R.K.W.). De Rechtbank citeert beslissingen die in die zin zijn genomen door de Arbeidshoven te Luik en Brussel en de Rechtbank te Bergen.

De eisende partij heeft aan de R.K.W. het voordeel van een afstand gevraagd; de R.K.W. heeft geen expliciete administratieve beslissing voorgelegd en heeft tijdens de procedure zijn weigering om de afstand toe te kennen uitdrukkelijk bevestigd.

De R.K.W. en de arbeidsauditeur doen gelden dat de Rechtbank niet de gerechtelijke bevoegdheid heeft om op grond van de opportuniteit de afstand te gelasten, en evenmin de gerechtelijke bevoegdheid heeft om de administratieve weigering van afstand te vernietigen, hetzij om een reden van onwettigheid, hetzij om een reden van ongrondwettigheid van de administratieve procedure die tot de weigering van afstand leidt. De R.K.W., onthoudt zich ervan om, zoals de Rechtbank hem heeft verzocht, de administratieve beslissingen voor te leggen waarbij uitspraak is gedaan volgens het wettelijke criterium van de « sociale redenen » als antwoord op de laatste vijftig willige verzoeken tot afstand van de terugvordering van een onterecht betaald bedrag.

De eisende partij acht zich harezijds gediscrimineerd, niet zozeer wegens de ontstentenis van elk subjectief recht op de afstand maar meer precies om reden dat elke rechterlijke wettigheidstoetsing en elke rechterlijke grondwettigheidstoetsing van de administratieve beslissing waarbij haar de afstand van de terugvordering van het onterecht betaalde bedrag is geweigerd, wordt ontzegd. Bij een arrest van 22 maart 1999 (S.98.0020.N) leert het Hof van Cassatie echter dat de arbeidsrechtbank niet bevoegd is om de administratieve beslissingen te controleren waarbij geen subjectieve rechten in het leven worden geroepen, noch om eenvoudigweg na te gaan of een dergelijke beslissing in overeenstemming is met de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De Rechtbank is dus van oordeel dat het Hof van Cassatie de bepalingen waarover de eerste twee prejudiciële vragen zijn gesteld op dezelfde wijze zou interpreteren en dat het aan de

arbeidsrechten elke bevoegdheid tot soevereine controle zou weigeren of zelfs eenvoudigweg, ten aanzien van een dergelijke administratieve beslissing, tot het nagaan van de wettigheid ervan of de overeenstemming ervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De Rechtbank oordeelt verder dat die interpretatie gebaseerd is op de parlementaire voorbereiding : door aan de administratie een discretionaire bevoegdheid toe te kennen in verband met de afstand van de terugvordering van het onterecht betaalde bedrag, had de wetgever de bedoeling elk recht om een beroep te doen op de natuurlijke rechter van de conflicten inzake sociale zekerheid en wettelijke bijstand te verhinderen.

De Rechtbank is evenwel van mening dat het haar toekomt om die wil van de wetgever te situeren ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de in de prejudiciële vragen vermelde internationaalrechtelijke bepalingen, omdat de in het geding zijnde wetsbepalingen de eisende partij zouden kunnen discrimineren door haar het beroep op een rechter te ontzeggen.

De Rechtbank stelt bijgevolg de eerste twee hiervoor vermelde prejudiciële vragen.

De Rechtbank stelt vervolgens vast dat de R.K.W. de gewaarborgde gezinsbijslag opnieuw aan de eisende partij heeft toegekend vanaf 13 juli 1996 maar dat, sinds die datum en zonder onderbreking, het integrale bedrag van die gezinsbijslag door de R.K.W. wordt ingehouden voor de terugvordering van het betwiste onterecht betaalde bedrag.

De R.K.W. motiveert die inhouding met toepassing van artikel 1290 van het Burgerlijk Wetboek, van artikel 12ter, tweede lid, van de wet van 20 juli 1991 en van artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek. De arbeidsauditeur is van mening dat de betwiste terugvordering wettig is want de R.K.W. beschikte over het « privilège du préalable », onder voorbehoud van de omvang van de inhouding die hier ten onrechte ten belope van 100 pct. van de bijslag wordt verricht.

De Rechtbank stelt vast dat de door het R.K.W. aangevoerde wettelijke schuldvergelijking moet worden geweigerd, vermits een dergelijk middel bij artikel 1293 van het Burgerlijk Wetboek precies wordt uitgesloten in het geval waarin één van de schulden die in vergelijking is gebracht, een schuld is uit hoofde van levensonderhoud dat verklaard is niet vatbaar voor beslag te zijn, wat het geval is voor de gewaarborgde gezinsbijslag, gelet op artikel 1410, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek en, naar analogie, gelet op artikel 73 van de wetten betreffende de kinderbijslag gecoördineerd bij koninklijk besluit van 19 december 1939. Er is echter in een afwijking voorzien bij artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek. De Rechtbank stelt vast dat, indien men de interpretatie van die bepaling en van artikel 12ter, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 volgt, zoals de arbeidsauditeur of procureur-generaal Leclercq (toespraak opening gerechtelijk jaar, 2 september 1975, *R.D.S.*, p. 393) ze opvatten, de instellingen van sociale zekerheid zouden beschikken over het « privilège du préalable » en bovendien over het voorrecht van het uitvoerend beslag onder derden, en zulks in hun eigen handen zonder uitvoeringsformaliteit. Uit die interpretatie volgt dat de R.K.W. te dezen over de soevereine bevoegdheid kon beschikken om te beslissen over de goede of de kwade trouw van de eisende partij en op haar ofwel de inhouding van 10 pct. ofwel de volledige inhouding van de prestaties toe te passen, zonder voorafgaande beoordeling door de rechter. Die interpretatie kan voor haar discriminerend zijn. De Rechtbank stelt bijgevolg de hiervoor vermelde derde prejudiciële vraag.

De Rechtbank stelt ten slotte vast dat artikel 12ter, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 eveneens discriminerend zou kunnen zijn omdat zonder mogelijkheid van onmiddellijke opschorting noch onmiddellijke aanpassing door de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, het de eisende partij een onmiddellijk doeltreffend gerechtelijk beroep tegen de ambtshalve inhouding ontzegt, terwijl de instelling die de gewaarborgde gezinsbijslag toekent een soevereine bevoegdheid behoudt om, op eenvoudig willig beroep, te beslissen tot de opschorting van de inhoudingen. De Rechtbank stelt bijgevolg de vierde hiervoor vermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Ministerraad

A.1. De Ministerraad onderzoekt de eerste twee prejudiciële vragen samen, omdat ze een vrij soortgelijk onderwerp hebben.

A.2. Hij betwist in de eerste plaats de bevoegdheid van het Hof om kennis te nemen van die vragen, omdat de in het geding zijnde bepalingen niet tot doel hebben de controle van de rechterlijke macht op de beslissing van de administratie uit te sluiten, ook al kent artikel 9 van de wet van 20 juli 1971 aan de administratie de discretionaire bevoegdheid toe om te verzaken aan de terugvordering van de onrechtmatig betaalde bijslag, zonder ten aanzien van de schuldenaar een subjectief recht op een dergelijke afstand in het leven te roepen. De Ministerraad is van mening dat de ontstentenis van rechtsmacht van de gewone rechtbanken betreffende de betwistingen die geen betrekking hebben op subjectieve rechten, niet voortvloeit uit de in het geding zijnde bepalingen maar uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en uit de scheiding der machten. Het zijn dus die grondwetsbepalingen die hier werkelijk het voorwerp uitmaken van de prejudiciële vraag en het Hof is niet bevoegd om daarvan kennis te nemen.

A.3. De Ministerraad is overigens van mening dat het Hof evenmin bevoegd is om kennis te nemen van de prejudiciële vraag om reden van de daarin aangehaalde referentienormen. Het Hof kan immers enkel kennis nemen van internationaalrechtelijke bepalingen in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. In de verwijzingsbeslissing wordt echter niet aangegeven welke discriminatie door de in het geding zijnde normen in het leven wordt geroepen. De regel volgens welke de instelling van sociale zekerheid de mogelijkheid heeft om afstand te doen van de terugvordering van de onrechtmatig betaalde bijslag is een vrijwel algemene regel in het socialezekerheidsrecht. De artikelen 15, 5°, en 22 van het Handvest van de sociaal verzekerde (wet van 11 april 1995) worden aangevoerd ter staving van die stelling. Wanneer in een dergelijke mogelijkheid wordt voorzien, gaat het steeds om een discretionaire bevoegdheid van de betrokken instelling. Men ziet dus niet in ten aanzien van welke categorie van personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden de schuldenaar van de onterecht ontvangen gewaarborgde gezinsbijslag gediscrimineerd zou zijn. De werkelijke bedoeling van die vraag bestaat dus erin het Hof te vragen om te onderzoeken of de in het geding zijnde bepalingen in overeenstemming zijn met internationaalrechtelijke bepalingen, wat niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort.

A.4. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten niet geschonden zijn, omdat de wetgever aan de administratie een discretionaire bevoegdheid heeft toegekend om al dan niet afstand te doen van de terugvordering van de onrechtmatig betaalde bijslag en omdat wat de schuldenaar betreft er geen subjectief recht op een dergelijke afstand bestaat. Bijgevolg is die beslissing niet onderworpen aan de rechtsmacht van de gewone hoven en rechtbanken. Daarentegen sluit het feit dat de administratie over een discretionaire bevoegdheid beschikt niet elke jurisdictionele toetsing uit. Een beroep tot vernietiging en eventueel tot schorsing bij de Raad van State staat immers open tegen die beslissing, zoals van elke administratieve akte.

A.5. Wat betreft de derde prejudiciële vraag is de Ministerraad in de eerste plaats van oordeel dat het Hof niet bevoegd is om daarvan kennis te nemen. Artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek is op algemene wijze van toepassing op alle sociale uitkeringen. Men ziet niet in ten aanzien van welke categorie van personen die zich in een verschillende situatie bevinden de schuldenaar van onterecht ontvangen gewaarborgde gezinsbijslag gediscrimineerd zou zijn. De werkelijke bedoeling van de vraag is dus te onderzoeken of de bepaling in overeenstemming is met de internationaalrechtelijke bepalingen, wat niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort.

A.6. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat er geen schending is van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De in de verwijzingsbeslissing gevolgde redenering is niet juist. Artikel 1293, 3°, van het Burgerlijk Wetboek voorziet in een uitzondering op het beginsel van de wettelijke schuldvergelijking tussen twee wederzijdse schulden, in het geval van een schuld uit hoofde van levensonderhoud dat verklaard is niet vatbaar voor beslag te zijn. Artikel 1410, § 2, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek voorziet zijnerzijds in het beginsel van de niet-vatbaarheid voor beslag van de gezinsbijslag, maar artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk

Wetboek voorziet in een uitzondering op dat beginsel. Bijgevolg kunnen binnen de bedoelde perken de schulden die voortvloeien uit gezinsbijslag uitdoven via schuldvergelijking. Derhalve is de in de verwijzingsbeslissing gemaakte vergelijking tussen, enerzijds, de schuldenaar van onterecht ontvangen en ambtshalve teruggevorderde gezinsbijslag, met toepassing van artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek, en, anderzijds, de andere rechtzoekenden die het voordeel van de artikelen 1495, 1539, 1540 en 1541 van het Gerechtelijk Wetboek (in verband met het uitvoerend beslag onder derden) hebben behouden, niet relevant. In het eerste geval wordt de terugvordering immers uitgevoerd via de schuldvergelijking : de verwijzing naar de waarborgen bedoeld in het Gerechtelijk Wetboek in het raam van het uitvoerend beslag onder derden is dus zonder voorwerp, vermits de situaties geenszins vergelijkbaar zijn.

A.7. In verband met de vierde prejudiciële vraag is de Ministerraad in de eerste plaats van oordeel dat het Hof niet bevoegd is, omdat het werkelijke onderwerp van de vraag de overeenstemming van de in het geding zijnde bepalingen met internationaalrechtelijk bepalingen betreft, wat niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort. Ook hier ziet de Ministerraad niet in ten aanzien van welke categorie van personen die zich in een verschillende situatie bevinden de betrokken schuldenaar gediscrimineerd is. De categorie van personen die een niet-opschortend beroep kunnen instellen is dezelfde als de categorie van personen die een willig beroep kunnen verkrijgen, namelijk die van schuldenaars van onterecht ontvangen sociale uitkeringen. Het staat de sociaal verzekerde vrij gebruik te maken van die twee wijzen van beroep zonder dat ze elkaar uitsluiten en, ofschoon het willig beroep niet noodzakelijkerwijs een opschortende werking impliceert, kan de administratieve overheid beslissen om al dan niet een dergelijke werking toe te kennen.

A.8. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van oordeel dat de artikelen 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten niet zijn geschonden, omdat hij niet inziet hoe die bepalingen geschonden zouden zijn door het feit dat het gerechtelijk beroep niet opschortend is wanneer de administratie het recht behoudt om de uitvoering van haar beslissing op te schorten.

- B -

Ten aanzien van de eerste twee prejudiciële vragen

B.1. In de eerste twee prejudiciële vragen wordt het Hof gevraagd naar de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van artikel 580, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek en van de artikelen 9 en 12^{ter}, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag, in die zin geïnterpreteerd dat zij elke rechterlijke wettigheidscontrole zouden uitsluiten op de administratieve beslissingen waarbij de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (hierna : R.K.W.) weigert te verzaken aan het terugvorderen van de ten onrechte betaalde sociale uitkeringen. Die bepalingen zouden aldus de eisende partij voor de verwijzende rechter « een natuurlijke rechter » ontzeggen « die over een toereikende saisine beschikt om een daadwerkelijke soevereine toetsing of een daadwerkelijke wettigheidstoetsing » van dergelijke administratieve beslissingen uit te oefenen.

B.2. Artikel 580 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« De arbeidsrechtbank neemt kennis :

1° van geschillen betreffende de verplichtingen van de werkgevers en van de personen die met hen hoofdelijk aansprakelijk zijn gesteld voor de betaling van de bijdragen opgelegd door de wetgeving inzake sociale zekerheid, gezinsbijslag, werkloosheid, verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, rust- en overlevingspensioen, jaarlijkse vakantie, bestaanszekerheid, sluiting van ondernemingen, en door de verordeningen waarbij sociale voordelen aan de werknemers en leerlingen worden toegekend;

2° van geschillen betreffende de rechten en verplichtingen van werknemers en leerlingen en hun rechtverkrijgenden, welke voortvloeien uit de wetten en verordeningen bedoeld onder 1°;

[...]

8° van de geschillen betreffende de toepassing van :

[...]

b) de wet tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag. Zij past, op verzoek van de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers, de in artikel 8 van voormelde wet bepaalde sancties toe; ».

De artikelen 9 en 12^{ter} van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag bepalen :

« Art. 9. § 1. Het recht op terugvordering van de ten onrechte uitbetaalde bijslag verjaart door verloop van vijf jaar te rekenen vanaf de datum waarop de uitbetaling is geschied. In geen geval is een terugvordering van de ten onrechte uitbetaalde uitkeringen mogelijk na verloop van deze termijn.

Benevens de redenen bepaald in het Burgerlijk Wetboek, wordt de verjaring gestuit door het eisen van het onverschuldigd uitbetaalde, door middel van een ter post aangetekend aan de schuldenaar betekend schrijven.

Het eerste lid is niet toepasselijk, indien de ten onrechte uitbetaalde uitkeringen werden bekomen door bedrieglijke handelingen of door valse of opzettelijk onvolledige verklaringen.

§ 2. De Rijksdienst kan afzien van de terugvordering van de onrechtmatig betaalde bijslag indien :

1° de terugvordering om sociale redenen niet aangewezen is of technisch onmogelijk is;

2° de terugvordering al te onzeker of te bezwarend blijkt, in verhouding tot het bedrag van de in te vorderen sommen.

[...]

Art. 12^{ter}. Op straffe van verval dient ieder beroep voorgelegd aan de bevoegde arbeidsrechtbank binnen de drie maand volgend op de kennisgeving van de beslissing door de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers.

De vordering ingeleid voor de arbeidsrechtbank heeft geen schorsende werking. »

B.3.1. De Ministerraad betoogt dat het Hof niet bevoegd is om die beide prejudiciële vragen te beantwoorden omdat de ontstentenis van rechtsmacht van de gewone rechtbanken in verband met geschillen die geen betrekking hebben op subjectieve rechten niet voortvloeit uit de in het geding zijnde bepalingen, maar uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en uit de scheiding der machten.

B.3.2. Het onderzoek van de exceptie veronderstelt dat de aard wordt bepaald van het recht dat de eisende partij voor de verwijzende rechter doet gelden alsmede de draagwijdte van de in het geding zijnde bepalingen. Zij is onlosmakelijk verbonden met de grond van de zaak en kan niet afzonderlijk worden onderzocht.

B.4.1. De Ministerraad is eveneens van mening dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van de prejudiciële vragen omdat de verwijzingsbeslissing niet aangeeft welke discriminatie door de in het geding zijnde bepalingen in het leven wordt geroepen.

B.4.2. Aan het Hof wordt gevraagd of de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre zij, in de door de verwijzende rechter eraan gegeven interpretatie, een categorie van rechtzoekenden een rechter ontzeggen « die over een toereikende saisine beschikt » om een controle uit te oefenen op de administratieve beslissingen die op hen betrekking hebben. De interpretatie van de verwijzende rechter doet aldus het verschil in behandeling ontstaan waarvan het Hof het discriminerende karakter moet onderzoeken.

De exceptie van onbevoegdheid wordt verworpen.

B.5. Indien de in B.2 geciteerde bepalingen in die zin worden geïnterpreteerd dat zij in elke hypothese elk rechtsmiddel uitsluiten tegen de beslissingen waarbij wordt geweigerd af te zien van de terugvordering van onterecht betaalde gezinsbijslag, zijn zij niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vermits aan een categorie van personen, zonder aanvaardbare reden, elke mogelijkheid zou worden ontnomen beroep in te stellen tegen een voor hen nadelige beslissing.

B.6. De in het geding zijnde bepalingen kunnen evenwel anders worden geïnterpreteerd.

Ten aanzien van de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank

B.7. Uit het geheel van de voormelde bepalingen kan worden afgeleid dat de wetgever voor de arbeidsrechtbank een bijzonder gerechtelijk beroep heeft ingesteld voor alle betwistingen betreffende de toepassing van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag. Aangezien het afzien van de terugvordering van onrechtmatig betaalde bijslag het voorwerp uitmaakt van artikel 9, § 2, van die wet, is de arbeidsrechtbank bevoegd om kennis te nemen van betwistingen betreffende de toepassing van die bepaling.

Ten aanzien van de omvang van de aan de arbeidsrechtbank toegekende controle

B.8.1. De omvang van de aan de arbeidsrechtbank toegekende controle wordt te dezen mede bepaald door de aard van de aan de R.K.W. toekomende bevoegdheid.

B.8.2. De R.K.W., die ertoe gehouden is de boekhoudkundige regels van publiek recht na te leven, zou niet aan een schuldvordering kunnen verzaken zonder daartoe door de wet te zijn gemachtigd.

Artikel 9, § 2, van de wet van 20 juli 1971 vermeldt de gevallen waarin de R.K.W. kan afzien van de terugvordering van onrechtmatig betaalde bijslag en bevat aldus die wettelijke machtiging.

De daarbij aan de R.K.W. toevertrouwde beoordelingsbevoegdheid is ruim : het komt aan de R.K.W. toe te beoordelen wanneer een verzaking aan de schuldvordering op grond van de in artikel 9, § 2, vervatte hypothesen opportuun is. Die discretionaire bevoegdheid is des te ruimer daar de betrokkene geen enkel subjectief recht op verzaking heeft.

B.8.3. Wanneer de wijze waarop de R.K.W. zijn bevoegdheid dienaangaande heeft uitgeoefend wordt betwist, dient de feitenrechter rekening te houden met de aard van de bevoegdheid van het bestuur. Bij zijn controle mag de rechter zich immers niet begeven op het terrein van de opportuniteit, vermits dit onbestaanbaar zou zijn met de beginselen die de verhoudingen regelen tussen de administratie en de rechtscolleges.

B.8.4. In zoverre het voormelde artikel 9, § 2, de administratie toestaat af te zien van de terugvordering van onrechtmatig betaalde bijslag indien die terugvordering « technisch onmogelijk », « al te onzeker of te bezwarend blijkt, in verhouding tot het bedrag van de in te vorderen sommen », kent het aan de administratie een beoordelingsvrijheid toe, die enkel in haar belang is vastgesteld en waarop de rechter geen controle kan uitoefenen.

B.8.5. In zoverre hetzelfde artikel de administratie daarentegen toestaat af te zien van de terugvordering van onrechtmatig betaalde bijslag indien die terugvordering « om sociale redenen niet aangewezen is », stelt het, in het belang van de bestuurde, een criterium vast waarvan de toepassing door de rechter moet kunnen worden gecontroleerd, zonder zich evenwel in de plaats van de administratie te kunnen stellen. Die controle is des te meer noodzakelijk daar de weigering om af te zien van de terugvordering de betrokkene het recht kan ontzeggen op « het geheel van de latere prestaties », met toepassing van artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek, onder voorbehoud van wat in verband met dat artikel zal worden gezegd als antwoord op de derde prejudiciële vraag.

B.9. In de in B.7 en B.8 vermelde interpretatie dienen de eerste twee prejudiciële vragen ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

B.10. In de derde prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd naar de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek, in die zin geïnterpreteerd dat het de instellingen die sociale uitkeringen uitbetalen (te dezen gewaarborgde gezinsbijslag) toestaat te beslissen of de begunstigde te goeder of te kwader trouw is, en vervolgens, zonder voorafgaande beoordeling van de rechter, over te gaan tot terugvordering bij wege van gehele of gedeeltelijke inhouding van de maandelijkse afbetalingen tot de volledige teruggave. Die bepaling zou aldus een categorie van rechtzoekenden, in vergelijking met andere rechtzoekenden, zonder toereikende verantwoording benadelen.

B.11. Artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« In afwijking van de bepalingen van de §§ 1 en 2, kunnen de prestaties die ten onrechte uitgekeerd zijn uit de middelen van de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid, van de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers, van de Hulp- en Voorzorgskas voor zeevarenden, van het Fonds voor de beroepsziekten, van het Fonds voor arbeidsongevallen, van openbare of particuliere instellingen belast met de toepassing van de wetgeving betreffende het sociaal statuut van de zelfstandigen of van de dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid, hetzij uit de middelen die ingeschreven zijn in de begroting van het ministerie van Sociale Zaken of uit die ingeschreven in de begroting van de pensioenen met het oog op de toekenning van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, hetzij uit middelen dienstig voor de toekenning van het bestaansminimum of een gelijkaardige uitkering ingeschreven in de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en uit die ingeschreven in de begrotingen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ambtshalve teruggevorderd worden ten belope van 10 % van iedere latere prestatie die aan de debiteur van het onverschuldigde bedrag of aan zijn rechthebbenden wordt uitgekeerd.

Voor het bepalen van deze 10 % wordt het bedrag van die prestatie desgevallend verhoogd met de overeenkomstige prestatie die krachtens één of meerdere buitenlandse regelingen wordt genoten.

Wanneer de in het eerste, derde en vierde lid, bedoelde terugvordering, niet meer kan worden uitgevoerd door de instelling of door de uitbetalingsdienst bij gebrek aan nog te betalen prestaties, kan die terugvordering op haar verzoek ambtshalve worden uitgevoerd door een instelling of dienst die één der prestaties bedoeld in § 1, 2°, 3°, 4°, 5° en 8° verschuldigd is, ten belope van 10 % van dat bedrag.

Werd de betaling ten onrechte bedrieglijk verkregen, dan kan de ambtshalve terugvordering slaan op het geheel van de latere prestaties van éénzelfde aard of die door dezelfde instelling of dienst worden uitgekeerd.

Werden de gezinsbijslagen ten onrechte verkregen ingevolge een nalatigheid of een verzuim van de rechthebbende of van de bijslagtrekkende, dan kan de terugvordering slaan op het geheel van de gezinsbijslag die later verschuldigd is aan dezelfde bijslagtrekkende.

Indien de debiteur of zijn rechthebbenden het bewijs leveren dat het inkomen, zoals berekend volgens de principes vastgelegd in de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, lager ligt of komt te liggen ingevolge de ambtshalve terugvordering dan het bedrag van het bestaansminimum naargelang de onderscheiden categorieën vastgelegd in dezelfde wet, wordt de terugvordering naargelang het geval geschorst of beperkt.

Ter verificatie van de voorgelegde stukken beschikken de instellingen over de bevoegdheid om een onderzoek naar de bestaansmiddelen te voeren.

Alle federale overheidsdiensten, alle instellingen die belast zijn met de toepassing van een wetgeving betreffende de sociale zekerheid, de arbeidsongevallen en de beroepsziekten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, alsook de gerechtigden, hun lasthebbers, hun erfgenamen of rechtverkrijgenden zijn verplicht aan de instellingen en uitbetalingsdiensten, op eenvoudig verzoek, alle dienstige stukken voor te leggen.

De instelling of dienst die een voordeel uitbetaalt, voorzien in §§ 1 en 2, en met terugwerkende kracht verkregen, kan van de vervallen en nog niet uitbetaalde bedragen het bedrag van de eerdere prestaties die niet samen met bedoelde voordelen mogen worden genoten, afhouden ten voordele van de instelling of dienst die ten onrechte uitbetaald heeft.

Indien een pensioengerechtigde, omwille van de toekenning van een rust- of overlevingspensioen lastens een Belgische sociale zekerheidsregeling, met terugwerkende kracht aan een met toepassing van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders uitbetaald voordeel verzaakt, treedt de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, van rechtswege en tot beloop van de ontvangen uitkeringen, in de rechten van de pensioengerechtigde op de hem verschuldigde pensioenbedragen.

Indien een gerechtigde op uitkeringen bedoeld in artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, omwille van de toekenning van die uitkeringen, met terugwerkende kracht verzaakt aan een rust- of overlevingspensioen, treedt de Rijksdienst voor pensioenen, van rechtswege en tot beloop van het ontvangen pensioen, in de rechten van de uitkeringsgerechtigde op de hem verschuldigde uitkeringsbedragen. »

B.12. De Ministerraad is van oordeel dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van die prejudiciële vraag omdat artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek op algemene wijze van toepassing is op alle sociale uitkeringen.

B.13. De omstandigheid dat een bepaling die het voorwerp uitmaakt van een prejudiciële vraag, van toepassing is op andere gevallen dan datgene dat aan de verwijzende rechter wordt voorgelegd, is niet van dien aard dat ze de bevoegdheid van het Hof uitsluit.

De exceptie van onbevoegdheid wordt verworpen.

B.14. In zoverre de wetgever de R.K.W. ertoe machtigt te oordelen of de onterechte betaling van gezinsbijslag op bedrieglijke wijze is verkregen of naar aanleiding van een nalatigheid of een verzuim van de betrokkene en daaruit, indien dat het geval is, af te leiden dat de terugvordering zal worden uitgevoerd op het geheel van de latere prestaties, heeft hij de in de prejudiciële vraag aangevoerde bepalingen niet geschonden. Uit die bepalingen vloeit niet voort dat de beslissing van een administratie om onverschuldigde betalingen terug te vorderen noodzakelijkerwijze het voorwerp zou moeten uitmaken van een rechterlijke beslissing alvorens te kunnen worden uitgevoerd, aangezien de betrokkene, *a posteriori*, de beslissing waarbij hem een nadeel is berokkend aan een rechter kan voorleggen, aan wiens controle niets van wat onder de beoordeling van de administratie valt, zal kunnen ontsnappen. De rechter zal aldus kunnen nagaan of de administratie redelijkerwijze heeft kunnen oordelen dat de betaling op bedrieglijke wijze is verkregen of dat de gezinsbijslag is betaald als gevolg van een nalatigheid of een verzuim van de rechthebbende of van de bijslagtrekkende.

Artikel 580, 2° en 8°, b), van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 12^{ter} van de wet van 20 juli 1971 voorzien in een dergelijk beroep, dat te dezen de eisende partij voor de verwijzende rechter vermocht uit te oefenen.

B.15. De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag

B.16. De vierde prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 12^{ter} van de wet van 20 juli 1971 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, omdat het « de rechtzoekenden een rechtsmiddel ontzegt dat onmiddellijke werking heeft wat betreft de

vervolgingen door tenuitvoerlegging, terwijl daarentegen, bij een willig administratief beroep, de instelling die de gewaarborgde gezinsbijslag uitbetaalt de soevereine bevoegdheid behoudt om te beslissen tot de schorsing van diezelfde middelen van tenuitvoerlegging ».

B.17. Krachtens artikel 12*ter*, eerste lid, van de wet van 20 juli 1971 kan, binnen drie maanden volgend op de kennisgeving van een beslissing van de R.K.W., voor de bevoegde arbeidsrechtbank een beroep worden ingesteld waaromtrent het tweede lid preciseert dat het geen schorsende werking heeft.

B.18. Noch het gerechtelijk beroep waarin wordt voorzien bij artikel 12*ter* van de wet van 20 juli 1971, noch het willig beroep dat de betrokkene zou kunnen uitoefenen bij de R.K.W., hebben een schorsend karakter. Het in de prejudiciële vraag beschreven verschil in behandeling is onbestaande.

De omstandigheid dat, op willig beroep, de R.K.W. eventueel zou kunnen beslissen om de middelen tot tenuitvoerlegging te schorsen heeft niets discriminerends: het is een beslissing waartoe de R.K.W. geenszins verplicht wordt en die hij overigens ook zou kunnen nemen in geval van gerechtelijk beroep.

B.19. De vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. - Aldus geïnterpreteerd dat zij de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, niet toestaan een wettigheidscontrole uit te oefenen op de beslissing waarbij de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers weigert te verzaken aan het terugvorderen van de ten onrechte betaalde gewaarborgde gezinsbijslag, wanneer de betrokkene heeft aangevoerd dat « de terugvordering om sociale redenen niet aangewezen is », schenden artikel 580, 2° en 8°, b), van het Gerechtelijk Wetboek en de artikelen 9 en 12^{ter} van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

- In de in B.7 en B.8 vermelde interpretatie, dat zij de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, toestaan een wettigheidscontrole uit te oefenen op een dergelijke beslissing, schenden diezelfde bepalingen niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

2. Artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in zoverre het een instelling die sociale uitkeringen uitbetaalt, toestaat te beoordelen of de begunstigde te goeder of te kwader trouw is en vervolgens, zonder voorafgaande beoordeling door de rechter, over te gaan tot de terugvordering door middel van gehele of gedeeltelijke inhoudingen van de ten onrechte ontvangen sommen.

3. Artikel 12^{ter}, tweede lid, van de voormelde wet van 20 juli 1971 schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 december 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior