

Rolnummer 3676
Arrest nr. 26/2006 van 15 februari 2006

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 19, tweede lid, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Dendermonde.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 10 maart 2005 in zake M. D.B. tegen de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 16 maart 2005, heeft de Arbeidsrechtbank te Dendermonde de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Is artikel 19, 3° lid [lees : tweede lid] van de wet van 27 februari 1987 [betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap] in die zin geïnterpreteerd dat het elke rechterlijke controle uitsluit m.b.t. de beslissing inzake al dan niet verzaking aan een terugvordering, in strijd met het gelijkheidsbeginsel en non discriminatiebeginsel zoals verwoord in art. 10 en 11 van de Grondwet alsmede in strijd met het in art. 6 EVRM vervatte recht op toegang tot een rechter ? »;

2. « Is artikel 19, 3° lid [lees : tweede lid] van de wet van 27 februari 1987 in die zin geïnterpreteerd dat het slechts de rechterlijke controle van de arbeidsgerechten uitsluit, doch wel nog de mogelijkheid tot annulatieberoep bij de Raad van State mogelijk laat m.b.t. de beslissing inzake al dan niet verzaking aan een terugvordering, in strijd met de bepalingen van art. 10 en 11 van de Grondwet en art. 6 EVRM, in die zin dat de geïmagineerde rechtsonderhorigen als gehandicapten *in se* reeds een bijzonder kwetsbare groep uitmaken en hun aldus een *normaliter* bijzonder gemakkelijke en financieel haalbare rechtgang (zie b.v. art. 704 Ger. W. - art. 1017 al. 2 Ger. W.) wordt ontzegd ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 16 november 2005 :

- is verschenen : Mr. K. Ronse, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. L. Simont, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman 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

Op 21 november 2001 werd vastgesteld door de Federale Overheidsdienst (F.O.D.) Sociale Zekerheid, bestuur van de maatschappelijke integratie, dienst tegemoetkomingen aan personen met een handicap, dat het bedrag van de in aanmerking te nemen inkomsten van M. D.B. (eisende partij voor de verwijzende rechter), het bedrag van de wettelijk voorgeschreven tegemoetkoming voor personen met een handicap te boven gaat (artikel 7 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap). In dezelfde beslissing van 21 november 2001 werd de inkomensvervangende tegemoetkoming afgeschaft en

werden de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming aan de eisende partij geweigerd met ingang van 1 januari 1996. Op 18 januari 2002 werden de ten onrechte uitbetaalde bedragen voor de periode van 1 januari 1996 tot november 2001 teruggevorderd voor een bedrag van 22.342,5 euro.

Noch de weigeringsbeslissing van 21 november 2001, noch de beslissing tot terugvordering van 18 januari 2002 werden aangevochten bij de arbeidsrechtbank. De eisende partij diende wel een aanvraag in om aan de ingestelde terugvordering te verzaken (artikel 16, § 8, van de wet van 27 februari 1987 en artikel 29 van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende de procedure voor de behandeling van dossiers inzake tegemoetkoming aan personen met een handicap). Op 17 juni 2004 heeft de Minister het verzoek tot verzaking afgewezen en beslist de resterende schuld toch terug te vorderen.

Tegen de beslissing van 17 juni 2004 werd door M. D.B. beroep aangetekend bij de Arbeidsrechtbank te Dendermonde, zodat dient te worden aangenomen dat de eisende partij enkel de weigering tot verzaking van de terugvordering aanvecht.

Alvorens uitspraak te kunnen doen over de toelaatbaarheid van het beroep van de eisende partij, acht de Arbeidsrechtbank het onontbeerlijk de bovenvermelde prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad situeert allereerst de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming en maakt duidelijk dat de wetgever die tegemoetkomingen enkel heeft willen toekennen aan de gehandicapte wiens inkomen een bepaald plafond niet overschrijdt, en dat zij zodoende enkel bestemd waren voor de minstbedeelden, daar die tegemoetkomingen louter door overheidsgeld worden gefinancierd.

A.2.1. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag merkt de Ministerraad allereerst op dat niet wordt aangegeven tussen welke categorieën van personen er een vermeende ongelijkheid zou bestaan en dat derhalve de eerste prejudiciële vraag onontvankelijk is.

A.2.2. Voor zover het Hof de vraag aldus zou interpreteren dat er een ongelijke behandeling zou bestaan tussen de rechtsonderhorigen die de beslissingen inzake de toekenning, herziening, weigering en terugvordering van tegemoetkomingen voor gehandicapten kunnen aanvechten voor arbeidsgerechten en rechtsonderhorigen die uitgesloten worden van een dergelijk beroep, meent de Ministerraad dat beide categorieën van personen onvergelijkbaar zijn. Immers, krachtens de artikelen 144 en 145 van de Grondwet behoren de subjectieve geschillen tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht en krachtens de artikelen 580 tot 582 van het Gerechtelijk Wetboek zijn de arbeidsrechtbanken in principe bevoegd om kennis te nemen van alle geschillen inzake de sociale zekerheid. Evenwel wordt de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank afgebakend door het al dan niet bestaan van een subjectief recht van de verzoeker. Rekening houdend met de rechtspraak van de Raad van State en het Hof van Cassatie dient te worden opgemerkt dat de betwistingen die kunnen bestaan met betrekking tot een discretionaire beslissing om al dan niet af te zien van de terugvordering niet kunnen worden beschouwd als een subjectief geschil, maar als een objectief geschil, zodat de Raad van State zich bevoegd acht om die beslissingen op hun wettigheid te toetsen. Derhalve moet worden aanvaard dat telkens als de overheid een louter discretionaire beslissing neemt, die administratieve rechtshandeling, die per definitie geen subjectieve rechten toekent, enkel kan worden aangevochten voor de Raad van State en niet voor een rechtsinstantie van de rechterlijke macht.

De vermeende procedurele ongelijkheid is enkel het gevolg van de beginselen die de verhoudingen tussen de administratie en de rechtscolleges regelen. Volgens de Ministerraad vereisen noch artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, noch artikel 144 van de Grondwet, dat discretionaire administratieve rechtshandelingen of de opportuniteit ervan aan de controle van de justitiële rechter zouden moeten worden onderworpen (Arbitragehof, nr. 152/2002 en nr. 57/2002).

Derhalve is de Ministerraad van oordeel dat de vermeende ongelijke behandeling voortvloeit uit het Belgische rechtsbestel, dat op zich geen discriminatie inhoudt. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling onevenredige gevolgen zou meebrengen voor de betrokken personen. Dat punt maakt evenwel deel uit van de tweede prejudiciële vraag.

A.3.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, is de Ministerraad allereerst van oordeel dat de vraag onontvankelijk is, omdat de verwijzende rechter de te vergelijken categorieën van personen niet aangeeft.

A.3.2. Aansluitend bij het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, meent de Ministerraad dat de vermeende ongelijke behandeling voortvloeit uit het Belgische rechtsbestel, dat op zich geen discriminatie inhoudt. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling onevenredige gevolgen zou meebrengen voor de betrokken personen. *In casu* brengt de verschillende procedurele behandeling geen onevenredige procedurele beperkingen mee voor de rechten van de betrokken rechtsonderhorigen. Daarvoor verwijst de Ministerraad naar het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 (de autonomie van de administratieve rechtspleging), naar het systeem van kosteloze rechtspleging en van kostloze rechtsbijstand en naar de kennisgeving aan de rechtsonderhorige van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State alsmede van de vormen en de termijn waarbinnen dat beroep dient te worden ingesteld.

Derhalve dient de tweede prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

- B -

B.1. Luidens de artikelen 1 en 2 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, kunnen laatstgenoemden drie types van tegemoetkoming krijgen : de inkomensvervangende tegemoetkoming, die wordt toegekend aan de gehandicapte die 21 tot 65 jaar oud is, wiens lichamelijke of psychische toestand zijn verdienvermogen heeft verminderd; de integratietegemoetkoming, die wordt toegekend aan de gehandicapte die 21 tot 65 jaar oud is, bij wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld; en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, die wordt toegekend aan de gehandicapte die ten minste 65 jaar oud is en bij wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld.

B.2. Artikel 19 van de voormelde wet van 27 februari 1987 bepaalt :

« De geschillen over de rechten, ontstaan uit deze wet, behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten.

Tegen een beslissing inzake al of niet verzaken aan een terugvordering is geen beroep mogelijk.

[...] ».

B.3. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of artikel 19, tweede lid, van de wet van 27 februari 1987 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, schendt, in zoverre die bepaling elke rechterlijke controle met betrekking tot de beslissing inzake het al of niet verzaken aan een terugvordering uitsluit (eerste prejudiciële vraag), dan wel de rechterlijke controle van de arbeidsgerechten uitsluit, maar de controle door de Raad van State openlaat, waarbij aan de desbetreffende rechtsonderhorigen, de gehandicapten, « een *normaliter* bijzonder gemakkelijke en financieel haalbare rechtsgang » wordt ontzegd (tweede prejudiciële vraag).

Wat de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen betreft

B.4. De Ministerraad werpt op dat de prejudiciële vragen onontvankelijk zijn, omdat niet wordt aangegeven tussen welke categorieën van personen er een ongelijke behandeling zou kunnen bestaan.

B.5.1. De aan het Hof toevertrouwde toetsing van wetskrachtige normen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, impliceert dat een welbepaalde categorie van personen ten aanzien van wie een mogelijke discriminatie wordt aangevoerd, het voorwerp uitmaakt van een vergelijking met een andere categorie.

B.5.2. Niettegenstaande de prejudiciële vragen nalaten te vermelden met welke categorie van rechtzoekenden de rechtzoekenden ten aanzien van wie de Federale Overheidsdienst (F.O.D.) Sociale Zekerheid, bestuur van de maatschappelijke integratie, dienst tegemoetkomingen aan personen met een handicap, een beslissing inzake het al of niet verzaken aan een terugvordering heeft genomen, dienen te worden vergeleken, kan uit de verwijzing in voormelde vragen naar artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de formuleringen « elke rechterlijke controle » (eerste prejudiciële vraag) en « rechterlijke controle van de arbeidsgerechten » (tweede prejudiciële vraag) worden afgeleid dat de in de prejudiciële vragen vermelde rechtzoekenden dienen te worden vergeleken met andere categorieën van rechtzoekenden aan wie, in tegenstelling tot de eerste categorie van

rechtzoekenden, niet de waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zouden zijn ontzegd.

B.5.3. De exceptie wordt verworpen.

B.6.1. De bedoeling van de wetgever, bij de opheffing van de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan de minder-validen en dienovereenkomstig de hervorming van het stelsel van de tegemoetkomingen aan « gebrekkigen en verminkten », door de invoering van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, was het bestaande stelsel eenvoudiger, rechtvaardiger en efficiënter te maken, en prioritair de bestaanszekerheid van de minstbesteden te waarborgen (*Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 448/1, p. 1).

B.6.2. Ter beantwoording van de vraag van de afdeling wetgeving van de Raad van State « of het redelijk is alle geschillen [betreffende de beslissing inzake het al of niet verzaken aan een terugvordering] in dat verband van enige mogelijkheid van beroep uit te sluiten » (*Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 448/1, p. 14) beklemtoonde de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Gehandicaptenbeleid « dat het hier een beslissing betreft om onverschuldigde bedragen al dan niet terug te vorderen. Uit de praktijk is gebleken dat niet wordt teruggevorderd wanneer het inkomen van betrokkene laag is. De Minister beslist pas na het advies van de Commissie voor sociaal hulpbetoon te hebben ingewonnen. Daar nog eens een beroep tegen instellen lijkt overdreven » (*Parl. St.*, Kamer, 1984-1985, nr. 448/4, pp. 27-28).

B.6.3. Uit de tekst zelf van artikel 19, tweede lid, van de wet van 27 februari 1987, alsmede uit de voormelde parlementaire voorbereiding, blijkt ondubbelzinnig dat de wetgever elk beroep tegen de beslissing van de Minister « inzake al of niet verzaken aan een terugvordering » heeft willen uitsluiten. De tweede prejudiciële vraag dient derhalve niet te worden beantwoord.

B.7. Artikel 16, § 8, van de voormelde wet van 27 februari 1987 bepaalt :

« De minister tot wiens bevoegdheid de tegemoetkomingen aan personen met een handicap behoren, kan, in de door de Koning bepaalde voorwaarden, ambtshalve of op

aanvraag van de persoon met een handicap, afzien van de terugvordering van de onverschuldigd betaalde tegemoetkomingen wanneer het om behartigenswaardige gevallen gaat of wanneer het onverschuldigd betaalde bedrag beneden een door de Koning te bepalen bedrag ligt of buiten verhouding staat tot de vermoedelijke procedurekosten.

De Koning bepaalt de wijze waarop de aanvraag tot verzaking moet worden ingediend. De aanvraag tot verzaking dient gemotiveerd te zijn ».

B.8. De bevoegde Minister zou niet aan een schuldvordering kunnen verzaken zonder daartoe door de wet te zijn gemachtigd.

Artikel 16, § 8, van de wet van 27 februari 1987 vermeldt de gevallen waarin de bevoegde Minister kan afzien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde tegemoetkomingen en bevat aldus die wettelijke machtiging.

De daarbij aan de bevoegde Minister toevertrouwde beoordelingsbevoegdheid is ruim : het komt hem toe te beoordelen wanneer een verzaking aan de terugvordering op grond van de in artikel 16, § 8, vervatte hypothesen opportuun is. Die discretionaire bevoegdheid is des te ruimer daar de betrokkene geen subjectief recht op verzaking heeft.

B.9. In zoverre het voormelde artikel 16, § 8, de bevoegde Minister toestaat af te zien van de terugvordering van de onverschuldigd betaalde tegemoetkomingen wanneer het onverschuldigd betaalde bedrag lager is dan een bedrag dat thans is vastgesteld op 335 euro (artikel 29 van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap) of wanneer het terug te vorderen bedrag « buiten verhouding staat tot de vermoedelijke procedurekosten », kent het de bevoegde Minister een beoordelingsvrijheid toe die enkel in het belang van de overheid is vastgesteld en waarop de rechter geen enkele controle kan uitoefenen. Het is redelijk verantwoord niet toe te staan dat beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing waarbij de Minister gebruik maakt van die beoordelingsvrijheid.

B.10. In zoverre hetzelfde artikel 16, § 8, de bevoegde Minister daarentegen toestaat af te zien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde tegemoetkomingen « wanneer het om behartigenswaardige gevallen gaat », stelt het, in het belang van de bestuurde, een criterium vast waarvan de toepassing door de rechter moet kunnen worden gecontroleerd op de wettigheid ervan, zonder dat hij zich evenwel in de plaats van de Minister kan stellen.

B.11. In zoverre het elk beroep bij een rechtscollege dat bevoegd is om een wettigheidstoezicht uit te oefenen, uitsluit tegen de beslissing waarbij de bevoegde Minister weigert af te zien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde tegemoetkomingen omdat het niet om een behartigenswaardig geval gaat, is artikel 19, tweede lid, van de wet van 27 februari 1987 niet bestaanbaar 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.

B.12. De eerste vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht:

Artikel 19, tweede lid, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre het elk beroep bij een rechtscollege dat bevoegd is om een wettigheidstoezicht uit te oefenen, uitsluit tegen de beslissing waarbij de bevoegde Minister weigert af te zien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde tegemoetkomingen omdat het niet om een behartenswaardig geval gaat.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 15 februari 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts