

Rolnummer 4482
Arrest nr. 88/2009 van 28 mei 2009

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 22, § 2, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde, gesteld door het Arbeidshof te Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters P. Martens, 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 M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 19 juni 2008 in zake Linda Bessemans en Wim Vallons tegen de nv « NMBS Holding », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 24 juni 2008, heeft het Arbeidshof te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 22, § 2, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het ‘ Handvest ’ van de Sociaal Verzekerde, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de interpretatie dat dit artikel enkel toepassing vindt in zoverre door het desbetreffende beheerscomité voorwaarden zijn bepaald dewelke werden goedgekeurd door de bevoegde minister, zodat derhalve enkel afstand van terugvordering kan worden gedaan als door het desbetreffende beheerscomité voorwaarden werden bepaald en geen afstand van terugvordering kan worden gedaan als door het desbetreffend beheerscomité geen voorwaarden werden bepaald ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Linda Bessemans en Wim Vallons, wonende te 3512 Hasselt, Oppenstraat 172;
- de nv « NMBS Holding », met maatschappelijke zetel te 1060 Brussel, Frankrijkstraat 85;
- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Linda Bessemans en Wim Vallons;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 11 maart 2009 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Dejonghe *loco* Mr. P. Geukens, advocaten bij de balie te Tongeren, voor de nv « NMBS Holding »;
 - . Mr. P. Slegers, tevens *loco* Mr. L. Depré en Mr. P. Boucquey, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J. Spreutels verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

De appellanten voor de verwijzende rechter zijn de erfgenamen van Roger Vallons. Roger Vallons ging op 1 september 1987 op pensioen wegens lichamelijke ongeschiktheid; zijn voormalige werkgever is de nv « NMBS Holding ». Aan Roger Vallons werd een aanvullende uitkering toegekend zodat hij kon beschikken over het minimumpensioen.

Evenwel bleek dat Roger Vallons een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefende, waardoor zijn inkomsten boven het gewaarborgde minimumpensioen lagen en hij zodoende geen recht had op de bijkomende uitkering. De nv « NMBS Holding » vorderde de toeslag terug voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 30 september 2002. Roger Vallons diende een verzoekschrift in bij de Arbeidsrechtbank op 11 maart 2003 en vorderde de al ingehouden bedragen terug.

Op 24 januari 2004 overlijdt Roger Vallons. Op 24 maart 2004 richt de nv « NMBS Holding » een schrijven naar de erfgenamen van Roger Vallons, waarin zij stelt de zaak te seponeren. Linda Bessemans, echtgenote van Roger Vallons, hervat evenwel het geding.

In eerste aanleg wordt de vordering van Linda Bessemans afgewezen, aangezien de rechter oordeelt dat de nv « NMBS Holding » geen afstand kan doen van de terugvordering, omdat door haar beheerscomité voor zulk een afstand geen voorwaarden waren bepaald. Bovendien stelt de ministeriële omzendbrief van 17 september 1998 dat voor de pensioenen van de openbare sector, gelet op het openbare orde karakter ervan, niet in een mogelijkheid is voorzien om te verzaken aan de terugvordering van onverschuldigd uitbetaalde bedragen, wat een toepassing van artikel 22 van het « handvest » van de sociaal verzekerde uitsluit. De Arbeidsrechtbank veroordeelt de eisende partijen tot het terugbetalen aan de nv « NMBS Holding » van de som van 47 442,78 euro vermeerderd met de wettelijke intresten vanaf 8 juli 2003.

Tegen dat vonnis wordt door Linda Bessemans en haar zoon Wim Vallons beroep ingesteld bij het Arbeidshof, dat bovenvermelde prejudiciële vraag stelt.

III. In rechte

- A -

A.1.1. Volgens de appellanten voor de verwijzende rechter was het de bedoeling van de wetgever, door de invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde, aan de sociaal verzekerde een betere juridische bescherming te geven. Het « handvest » diende derhalve te beantwoorden aan rechtszekerheid, toegankelijkheid, doorzichtigheid, snelheid, nauwkeurigheid en vereenvoudiging van administratieve verplichtingen.

In het licht van die doelstellingen is het, volgens de appellanten voor de verwijzende rechter, niet opportuun de sociaal verzekerden op een verschillende wijze te behandelen door het al dan niet mogelijk maken van de afstand van terugvordering te laten afhangen van het gegeven of het desbetreffende beheerscomité al dan niet voorwaarden heeft bepaald.

A.1.2. De appellanten voor de verwijzende rechter menen dat artikel 22, § 2, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde ook in die zin kan worden geïnterpreteerd dat afstand van terugvordering steeds mogelijk is, doch dat het beheerscomité enkel procedurele waarborgen bepaalt. In die interpretatie zou er geen schending voorhanden zijn.

A.2.1. De geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter, de nv « NMBS Holding », meent dat de tekst van artikel 22, § 2, van de wet van 11 april 1995 duidelijk is. Zodra de voorwaarden zijn bepaald door het beheerscomité heeft de bevoegde instelling de mogelijkheid om afstand te doen van de terugvordering. De voorwaarde om die mogelijkheid van afstand uit te putten, is onlosmakelijk verbonden met de aanwezigheid van een kader, uitgewerkt door het betrokken beheerscomité. Artikel 22, § 2, machtigt het beheerscomité om de voorwaarden om af te zien van de terugvordering, te bepalen zonder die bevoegdheid te beperken.

Het feit dat men als beheerscomité gemachtigd wordt om iets te doen, veronderstelt geen verplichting om als beheerscomité van die bevoegdheid gebruik te maken. Ook het feit dat de werking van een beheerscomité niet in de wet is geregeld en wordt overgelaten aan het huishoudelijk reglement dat ieder beheerscomité voor zichzelf moet maken, ondersteunt dat gegeven.

A.2.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de wet van 11 april 1995 blijkt, volgens de geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter, duidelijk dat in het kader van de terugvordering, de eigenheid van de sectoren primeert.

Rekening houdend met het arrest nr. 101/2007 van het Hof, kan naar analogie worden geoordeeld dat als objectief criterium de sector van de sociale zekerheid kan worden aangenomen, waarvoor de beoordeling van de voorwaarden voor de terugvordering van het onverschuldigde bedrag onder de bevoegdheid valt van het bevoegde beheerscomité, en dat het verschil in behandeling wettig verantwoord is door de noodzaak om de specifieke bepalingen van elke sector waarvan de toepassing geen enkele moeilijkheid opleverde op het ogenblik dat de wet werd aangenomen, te handhaven.

A.3.1. De Ministerraad situeert de feitelijke omstandigheden en het toepasselijke recht. Hij is van oordeel dat uit de wetshistorie van artikel 22, § 2, van de wet van 11 april 1995 duidelijk blijkt dat voormeld artikel een aanvullend karakter heeft.

A.3.2. De Ministerraad wijst erop dat artikel 22, § 2, van de wet van 11 april 1995 betrekking heeft op de afstand van terugvordering van onverschuldigde bedragen in de sociale zekerheid. Het betreft derhalve de omstandigheid dat geld van de collectiviteit zonder rechtsgrond aan een individu wordt overgelaten. Zoals het Hof reeds meermaals heeft gesteld, berust de Belgische sociale zekerheid op beginselen van solidariteit, onderlinge bijstand en voorlichting en wordt het recht op sociale zekerheid gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet.

Teneinde dat grondrecht te kunnen vrijwaren, dient, volgens de Ministerraad, een strikt en kostenbewust beleid te worden gevoerd. Geld van de collectiviteit dat zonder rechtsgrond aan een enkel individu wordt uitbetaald, moet principieel worden teruggevorderd. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan het tegendeel gelden. De uitzonderingsregels zijn algemeen verwoord in a), b) en c) van artikel 22, § 2. De sectorspecifieke invulling van die algemene regel wordt, gelet op de eigenheid van elk van de takken van de sociale zekerheid, overgelaten aan diegenen die het geld in die sector moeten beheren, maar onder toezicht van de minister. Dit verantwoordt dat de betrokken beheerscomités al dan niet kiezen voor een mogelijke afstand. Zij staan immers in voor het goede beheer van de financiële middelen.

Wat de voorwaarden bepaald door het beheerscomité betreft, is het, volgens de Ministerraad, uiteindelijk een kwestie van interne organisatie. De sociale instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het evenwicht van hun rekeningen. Zij moeten niet afzien van terugvordering zonder de budgettaire impact ervan te onderzoeken. Gelet op het bepaalde in het arrest nr. 101/2007, meent de Ministerraad te moeten opmerken dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de aan de sociale instelling verleende beoordelingsvrijheid niet onevenredig is met het doel dat erin bestaat de sociale instellingen het overheidsgeld gezond te laten beheren.

A.3.3. Te dezen, betoogt de Ministerraad, zijn door het beheerscomité geen afstandsvoorwaarden bepaald, zodat afstand niet mogelijk is. Bovendien bepaalt artikel 1M7 van de ministeriële omzendbrief van 16 juli 1998 dat geen afstand van terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen mogelijk is voor wat de publieke sectoren betreft. De minister meent dat het een materie van openbare orde betreft, zodat afstand van rechtsvordering niet mogelijk is.

Derhalve dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.4.1. In antwoord op de memories van de geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter en de Ministerraad, wijzen de appellanten voor de verwijzende rechter erop dat het objectieve criterium van onderscheid, zoals aangevoerd door de Ministerraad, niet opgaat. Immers, ook het geld dat in private ondernemingen onterecht wordt uitbetaald, behoort toe aan een collectiviteit, zij het een beperktere.

A.4.2. De appellanten voor de verwijzende rechter stellen vast dat ook de Ministerraad toegeeft dat het beheerscomité slechts oordeelt over de interne organisatie, zodat het slechts om procedurele waarborgen gaat, waarbij het comité niet zelf kan beslissen of er al dan niet afstand mogelijk is. Ook is de aangehaalde

omzendbrief in geen geval bindend, en kan een ministeriële omzendbrief een wettelijke bepaling niet buiten werking stellen.

A.5. De Ministerraad wijst erop dat de begrippen « rechtszekerheid, toegankelijkheid, doorzichtigheid, snelheid, nauwkeurigheid en vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen » geenszins impliceren dat het onverschuldigde verschuldigd is. De in het geding zijnde bepaling dient de rechtszekerheid, daar thans de regels inzake de terugvordering en afstand van terugvordering voor alle instellingen van de sociale zekerheid gelijk zijn en een grotere objectiviteit en doorzichtigheid is geboden.

- B -

B.1. Artikel 22 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde (hierna : 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.

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

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

b) wanneer het terug te vorderen bedrag gering is;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.2.1. Uit de motivering van het verwijzingsarrest blijkt dat het geschil dat hangende is voor de verwijzende rechter, betrekking heeft op de terugvordering van aanvullende uitkeringen die onterecht werden uitbetaald door de nv « NMBS Holding » aan een statutair gepensioneerde om hem de mogelijkheid te geven te beschikken over het gewaarborgde minimumpensioen.

B.2.2. Volgens het in het geding zijnde artikel 22, § 2, kan een bevoegde socialezekerheidsinstelling afzien van de terugvordering van het onverschuldigde binnen de voorwaarden bepaald door het beheerscomité en goedgekeurd door de bevoegde minister en in de gevallen bedoeld in a), b) en c) van die bepaling.

De verwijzende rechter is van mening dat artikel 22, § 2, zo moet worden geïnterpreteerd dat een afstand van terugvordering enkel mogelijk is wanneer door het bevoegde beheerscomité voorwaarden voor verzaking aan de terugvordering zijn vastgelegd die door de bevoegde minister zijn goedgekeurd.

B.2.3. Dienvolgens stelt de verwijzende rechter het Hof een vraag over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de in het geding zijnde bepaling, wanneer die zo wordt geïnterpreteerd dat ze enkel kan worden toegepast wanneer door het beheerscomité voorwaarden zijn bepaald en die door de bevoegde minister zijn goedgekeurd.

B.3.1. De regel volgens welke datgene wat werd betaald zonder verschuldigd te zijn, moet kunnen worden teruggevorderd, geldt tevens inzake sociale zekerheid.

B.3.2. Daartegenover staat evenwel dat het socialezekerheidsrecht altijd rekening heeft gehouden met het feit dat een terugvordering veelal moeilijkheden veroorzaakt voor de sociaal verzekerde. Derhalve kan in uitzonderlijke gevallen van de terugvordering worden afgezien. De uitzonderingsregels zijn algemeen verwoord in artikel 22, § 2, a), b) en c), van de wet van 11 april 1995. De invulling per sector van die algemene regel wordt, gelet op de eigenheid van elk van de takken van de sociale zekerheid, overgelaten aan diegenen die de financiële middelen ervan moeten beheren, maar onder voorbehoud van goedkeuring door de minister.

B.4. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd vastgesteld dat de verschillende sectoren van de sociale zekerheid reeds regels kenden in verband met de terugvordering van het onverschuldigde en dat aan elke sector de zorg moest worden gelaten om zijn eigen bepalingen ter zake toe te passen (*Parl. St.*, Kamer, 1991-1992, nr. 353/5, p. 21). De wetgever heeft dus geen afbreuk willen doen aan de wettelijke of reglementaire bepalingen die eigen zijn aan de verschillende sectoren van de sociale zekerheid, wat artikel 22, § 1, van de wet van 11 april 1995 bevestigt.

Artikel 22, § 5, van de wet van 11 april 1995 laat de Koning overigens uitdrukkelijk toe te bepalen dat artikel 22, §§ 1 tot 4, niet van toepassing is op een bepaalde regeling.

B.5.1. Uit het in B.1 geciteerde 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.5.2. 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.5.3. Artikel 22, § 2, stelt bovendien het beheerscomité van de betrokken instelling van de sociale zekerheid, mits goedkeuring van de bevoegde minister, in staat te bepalen onder welke voorwaarden kan worden afgezien van de terugvordering van het onverschuldigde in de drie in die bepaling opgesomde gevallen.

B.5.4. In de interpretatie volgens welke het onmogelijk zou zijn voor de instelling van de sociale zekerheid om af te zien van de terugvordering van het onverschuldigde wanneer het beheerscomité niet de voorwaarden van die afstand heeft bepaald, is artikel 22, § 2, niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vermits het het beheerscomité, door zijn stilzwijgen, in staat zou stellen de in dat artikel vervatte regel ontoepasbaar te maken zonder dat dat verschil in behandeling zou kunnen worden verantwoord.

B.5.5. Artikel 22, § 2, kan evenwel in die zin worden geïnterpreteerd dat, wanneer het beheerscomité niet de voorwaarden heeft bepaald waaronder van de terugvordering van het onverschuldigde kan worden afgezien, die afstand toch kan gebeuren in de gevallen zoals bedoeld in a), b) en c) van dat artikel.

In die interpretatie is artikel 22, § 2, bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 22, § 2, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde, in die zin geïnterpreteerd dat het slechts van toepassing is wanneer voorwaarden zijn bepaald door het betrokken beheerscomité en goedgekeurd door de bevoegde minister, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- Dezelfde bepaling, in die zin geïnterpreteerd dat ze van toepassing is, zelfs bij ontstentenis van voorwaarden bepaald door het betrokken beheerscomité en goedgekeurd door de bevoegde minister, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 28 mei 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt