

Rolnummer 4610
Arrest nr. 1/2010 van 20 januari 2010

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 120*bis* van de wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, samengeordend op 19 december 1939, zoals het is vervangen bij artikel 35 van de programmawet van 20 juli 2006, gesteld door het Arbeidshof te Bergen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 14 januari 2009 in zake de vzw « ACERTA Kinderbijslagfonds » tegen Jean-Luc Henin, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 20 januari 2009, heeft het Arbeidshof te Bergen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 35 van de programmawet van 20 juli 2006, dat artikel 120*bis* van de wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, samengeordend op 19 december 1939, wijzigt,

de artikelen 10 en 11 van de Grondwet,

in zoverre het de kinderbijslaginstellingen toestaat de kinderbijslag terug te vorderen die, door een aan hen toe te schrijven vergissing, ten onrechte aan hun aangeslotenen is uitbetaald, op voorwaarde dat de per vergissing gecrediteerde persoon niet wist of niet moest weten dat hij geen of niet langer recht had op de uitgekeerde bijslag, geheel of gedeeltelijk,

terwijl, in het algemeen, artikel 17, tweede lid, van het Handvest van de sociaal verzekerde, dat van toepassing is op alle socialezekerheidsinstellingen, waartoe de kinderbijslaginstellingen behoren, zich verzet tegen elke terugvordering van sommen die de sociaal verzekerden ten onrechte hebben geïnd, wanneer :

1) de vergissing die aan de oorsprong van de verbeterende beslissing ligt, aan de socialezekerheidsinstelling te wijten is;

2) het na de herziening erkende recht kleiner is dan het aanvankelijk toegekende recht;

3) de sociaal verzekerde niet wist of niet moest weten dat hij geen recht meer had op het gehele bedrag van de uitgekeerde prestaties ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de vzw « ACERTA Kinderbijslagfonds », waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 3000 Leuven, Diestsevest 14;

- de Ministerraad.

De vzw « ACERTA Kinderbijslagfonds » heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 22 september 2009 :

- zijn verschenen :

. Mr. G. Jacobs, advocaat bij de balie te Brussel, tevens *loco* Mr. N. Michiels, advocaat bij de balie te Leuven, voor de vzw « ACERTA Kinderbijslagfonds »;

. Mr. E. Spampinato *loco* Mr. J. Vanden Eynde, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben voorzitter P. Martens en rechter T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

Bij beschikking van 21 oktober 2009 heeft voorzitter P. Martens de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de debatten heropend en de dag van de terechtzitting bepaald op 12 november 2009, na de partijen te hebben uitgenodigd uiterlijk op 10 november 2009 een aanvullende memorie, waarvan zij binnen dezelfde termijn een afschrift uitwisselen, ter griffie neer te leggen met betrekking tot de weerslag die het arrest nr. 35/2008 van 4 maart 2008 zou kunnen hebben op het antwoord op de prejudiciële vraag, en met betrekking tot het verband dat zou kunnen bestaan tussen dat arrest nr. 35/2008 en het arrest nr. 39/2008 van 4 maart 2008.

De vzw « ACERTA Kinderbijslagfonds » en de Ministerraad hebben aanvullende memories ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 12 november 2009 :

- zijn verschenen :

. Mr. S. Cousin, *loco* Mr. G. Jacobs, advocaten bij de balie te Brussel, en *loco* Mr. N. Michiels, advocaat bij de balie te Leuven, voor de vzw « ACERTA Kinderbijslagfonds »;

. Mr. E. Spampinato *loco* Mr. J. Vanden Eynde, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben voorzitter P. Martens en rechter T. Merckx-Van Goey 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*

Jean-Luc Henin heeft kinderbijslag tegen het verhoogde tarief ontvangen gedurende een periode waarin hij uitkeringen inde voor tijdelijke werkloosheid wegens overmacht, een soort werkloosheidsuitkering die geen recht op het verhoogde tarief van kinderbijslag doet ontstaan. De vzw « ACERTA Kinderbijslagfonds » betwist niet dat de betaling van de kinderbijslag tegen het verhoogde tarief tijdens de betwiste periode voortvloeit uit een vergissing van haar kant.

De Arbeidsrechtbank te Charleroi heeft, in een vonnis van 22 augustus 2007, beslist dat geen enkel ten onrechte uitgekeerd bedrag kon worden teruggevorderd ten laste van Jean-Luc Henin, met toepassing van

artikel 17 van het Handvest van de sociaal verzekerde. Het kinderbijslagfonds stelt hoger beroep in tegen die beslissing en wil het bedrag van 952,03 euro terugvorderen, bedrag dat overeenstemt met de uitkeringen die ten onrechte zijn geïnd gedurende de verjaringstermijn van één jaar die voortvloeit uit de wijziging van artikel 120*bis* van de op 19 december 1939 samengeordende wetten bij artikel 35 van de programmawet van 20 juli 2006.

Het Arbeidshof te Bergen is van mening dat te dezen twee wetsbepalingen van toepassing kunnen zijn : artikel 35 van de programmawet van 20 juli 2006 dat artikel 120*bis* van de op 19 december 1939 samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders wijzigt en artikel 17 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde. Het is van oordeel dat de toepassing van beide bepalingen tegenstrijdige gevolgen heeft, zodat aan het Hof de hiervoor weergegeven vraag dient te worden gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De vzw « ACERTA Kinderbijslagfonds », appellante voor het verwijzende rechtscollege, is van mening dat artikel 120*bis* van de op 19 december 1939 samengeordende wetten geen verschil in behandeling invoert onder categorieën van personen die onder eenzelfde socialezekerheidsstelsel ressorteren. Zij voert aan dat de verschillende socialezekerheidsstelsels alle een eigen reglementering kennen en dat de eenvormigheid die de wetgever met het Handvest van de sociaal verzekerde heeft ingevoerd, niet tot gevolg heeft de toepassing van de verschillende bestaande reglementeringen te beletten. Zij is van mening dat de in het geding zijnde bepaling verantwoord is door budgettaire motieven, met name door de ontoereikende reservefondsen van de kinderbijslagfondsen, alsook door de moeilijkheden veroorzaakt door het administratieve beheer van onophoudelijk veranderende gezinssituaties.

A.1.2. Zij geeft aan dat men wordt geconfronteerd met een schijnbaar conflict tussen het Handvest van de sociaal verzekerde, dat een algemene en vroegere wet is, en de in het geding zijnde bepaling, die een specifieke en latere wet is. Zij is van mening dat de specifieke en latere wet voorrang moet krijgen.

A.2.1. De Ministerraad is eveneens van mening dat artikel 120*bis* van de samengeordende wetten van 19 december 1939 moet primeren op artikel 17, tweede lid, van het Handvest van de sociaal verzekerde. Hij voert aan dat de wetgever, door artikel 120*bis* te wijzigen, zonder enige twijfel wilde afwijken van artikel 17, tweede lid, van het Handvest van de sociaal verzekerde. Hij voegt eraan toe dat een andere interpretatie de in het geding zijnde bepaling zonder voorwerp zou maken.

A.2.2. De Ministerraad is van mening dat, hoewel een harmonisering van de verschillende socialezekerheidsstelsels wenselijk is en door de wetgever in de mate van het mogelijke wordt nagestreefd, objectieve omstandigheden die coherentie beletten en afwijkingen van de algemene beginselen verantwoorden. Hij verwijst naar de arresten nrs. 39/2008 en 196/2005. Hij voert aan dat de specifieke kenmerken van het stelsel van de kinderbijslag de in het geding zijnde bepaling verantwoorden. Hij verwijst in dat verband naar de techniciteit en de complexiteit van de wetgeving die de toepassing ervan bemoeilijken. Hij wijst eveneens erop dat de wetgever rekening heeft moeten houden met de aanzienlijke financiële gevolgen van de absolute onmogelijkheid om de ten onrechte uitgekeerde bedragen terug te vorderen in geval van een administratieve vergissing, en geeft aan dat artikel 120*bis* van de op 19 december 1939 samengeordende wetten afwijkt van de strikte toepassing van artikel 17, tweede lid, van het Handvest teneinde de financiële leefbaarheid van de kinderbijslagfondsen te waarborgen.

A.3.1. Bij beschikking van 21 oktober 2009 heeft het Hof de debatten heropend en de partijen verzocht zich uit te spreken over de gevolgen die het arrest nr. 35/2008 van 4 maart 2008 zou kunnen hebben voor het antwoord op de prejudiciële vraag, en over het verband dat zou kunnen bestaan tussen dat arrest nr. 35/2008 en het arrest nr. 39/2008 van 4 maart 2008.

A.3.2. De Ministerraad leidt uit het arrest nr. 35/2008 af dat het Hof van oordeel is dat de beginselen vervat in het Handvest van de sociale verzekerde *a priori* moeten worden toegepast op alle takken van de sociale

zekerheid, behalve wanneer een verschil in behandeling wordt verantwoord door bijzondere objectieve omstandigheden. In het arrest nr. 35/2008 ontbrak die verantwoording. In het arrest nr. 39/2008 daarentegen is, gelet op het bestaan van een objectieve en evenredige verantwoording, aangenomen dat de wetgever van de in het Handvest vastgestelde algemene beginselen kon afwijken.

Hij is van mening dat de specifieke kenmerken van het stelsel van de kinderbijslag die hij reeds heeft uiteengezet, gekoppeld aan het feit dat de termijn voor de terugvordering van het onverschuldigde bedrag slechts één jaar bedraagt, van het in het geding zijnde artikel 120*bis* een bepaling maken die een verschil in behandeling vaststelt dat steunt op een objectief criterium dat evenredig is met het te bereiken doel.

A.3.3. De vzw « ACERTA Kinderbijslagfonds » onderschrijft de argumentatie van de Ministerraad. Zij is eveneens van mening dat het stelsel dat afwijkt van het in het geding zijnde artikel 120*bis*, het voorwerp uitmaakt van een specifieke en pertinente verantwoording.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 120*bis* van de wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, samengeordend op 19 december 1939, zoals het is vervangen bij artikel 35 van de programmawet van 20 juli 2006, dat bepaalt :

« De terugvordering van de ten onrechte uitbetaalde uitkeringen kan niet geëist worden na verloop van een termijn van drie jaar te rekenen vanaf de datum waarop de uitbetaling is geschied.

Benevens de redenen waarin is voorzien 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.

In afwijking van het eerste lid wordt de termijn gebracht op :

- vijf jaar, indien de ten onrechte uitbetaalde uitkeringen werden verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of opzettelijk onvolledige verklaringen;

- een jaar, indien de onverschuldigde betaling voortvloeit uit een juridische of een materiële vergissing van de kinderbijslaginstelling en de per vergissing gecrediteerde persoon niet wist of niet kon weten dat hij geen of niet langer recht had op de uitgekeerde bijslag, geheel of gedeeltelijk ».

B.2. Het verwijzende rechtscollege vraagt het Hof de bestaanbaarheid te onderzoeken van het derde lid, *in fine*, van die bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het vergelijkt de situatie van de sociaal verzekerden op wie die bepaling van toepassing is, met die van de sociaal verzekerden op wie artikel 17, tweede lid, van het Handvest van de sociaal verzekerde van toepassing is.

B.3. Artikel 17 van het bij wet van 11 april 1995 ingevoerde Handvest van de sociaal verzekerde bepaalt :

« Wanneer vastgesteld wordt dat de beslissing aangetast is door een juridische of materiële vergissing, neemt de instelling van sociale zekerheid op eigen initiatief een nieuwe beslissing die uitwerking heeft op de datum waarop de verbeterde beslissing had moeten ingaan, onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake verjaring.

Onverminderd de toepassing van artikel 18, heeft de nieuwe beslissing, indien de vergissing aan de instelling van sociale zekerheid te wijten is, uitwerking op de eerste dag van de maand na de kennisgeving ervan, als het recht op de prestatie kleiner is dan het aanvankelijk toegekende recht.

Het vorige lid is niet van toepassing indien de sociaal verzekerde weet of moest weten, in de zin van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen af te leggen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen, dat hij geen recht heeft of meer heeft op het gehele bedrag van een prestatie ».

B.4. Met toepassing van artikel 120*bis* van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag kan van de sociaal verzekerde die ten onrechte uitgekeerde kinderbijslag heeft geïnd als gevolg van een vergissing vanwege het kinderbijslagfonds, de terugbetaling van het onverschuldigde bedrag gedurende één jaar worden geëist. Op grond van artikel 17 van het Handvest van de sociaal verzekerde moet diegene die ten onrechte betaalde uitkeringen heeft geïnd als gevolg van een vergissing van de instelling die de uitkeringen heeft uitbetaald, daarentegen niets terugbetalen behoudens wanneer de sociaal verzekerde wist of moest weten dat hij geen recht had of meer had op het gehele bedrag van de prestatie. De in het geding zijnde bepaling voert derhalve een verschil in behandeling in tussen de sociaal verzekerden op wie zij van toepassing is en diegenen die artikel 17 van het Handvest van de sociaal verzekerde genieten.

B.5.1. 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). Een amendement van de Regering (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 353/2, p. 10) om artikel 21 (thans artikel 17) te schrappen, werd niet gevolgd omdat de Commissie voor de

Sociale Zaken van oordeel was dat « deze bepaling [...] in sterke mate de rechtszekerheid van de sociaal verzekerde [verhoogt] en [...] behouden [moet] blijven » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 353/5, p. 19).

B.5.2. Evenwel werd vastgesteld dat artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 belangrijke budgettaire implicaties had :

« Vooral in het kader van de werkloosheidsverzekering en de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen zouden deze nieuwe bepalingen aanleiding geven tot een verlies van miljarden frank teveel betaalde prestaties die niet meer kunnen worden teruggevorderd » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 907/1, p. 16).

B.5.3. Niettemin werd het beginsel van artikel 17 van het Handvest in verschillende socialezekerheidssectoren ingevoerd. Dat is het geval voor de arbeidsongevallenwetgeving (artikel 60*bis* van de wet van 10 april 1971) en voor de werkloosheidsreglementering (artikel 149, § 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering).

B.6. De wetgever heeft de in het geding zijnde bepaling aangenomen op 20 juli 2006, dus na artikel 17 van het Handvest van de sociaal verzekerde. Een wetswijziging na de aanneming van het Handvest van de sociaal verzekerde die een op een socialezekerheidssector toepasselijke reglementering invoert, of die invoering tot gevolg heeft, die voor de verzekerde minder gunstig is dan die welke in het algemeen is opgenomen in het Handvest, roept onder de sociaal verzekerden een verschil in behandeling in het leven dat enkel met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bestaanbaar kan worden geacht op voorwaarde dat er een relevante specifieke verantwoording voor bestaat.

B.7. Uit de parlementaire voorbereiding met betrekking tot artikel 35 van het programmawet van 20 juli 2006, dat artikel 120*bis* van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders heeft vervangen, blijkt dat de wetgever, enerzijds, de verjaringstermijnen voor de terugvordering van de ten onrechte betaalde kinderbijslag in het algemeen heeft willen inkorten en, anderzijds, een einde heeft willen maken aan een bepaalde rechtspraak die elke terugvordering van het ten onrechte uitgekeerde bedrag belette :

« Naar aanleiding van het arrest nr. 13/2005 van 19 januari 2005 van het Arbitragehof, brengt deze bepaling de verjaringstermijnen betreffende de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde kinderbijslag, momenteel van vijf en tien jaar, terug op drie en vijf jaar.

Bovendien herleidt die bepaling de termijn van vijf tot een jaar wanneer een kinderbijslaginstelling een fout maakt. Deze drastisch herleide termijn waarbinnen toch nog kan worden teruggevorderd wil aldus een einde maken aan de huidige rechtsonzekerheid die voortvloeit uit recente rechtspraak die oordeelt dat het onverschuldigd betaalde in het geheel niet meer kan worden teruggevorderd.

Deze laatste bepaling is gewettigd door begrotingsredenen (ontoereikende reserve-fondsen van de kinderbijslagfondsen), maar ook wegens het bijzonder complexe administratieve beheer van de onophoudelijk veranderende gezinssituaties (beroepsactiviteiten van de ouders, samenstelling van het gezin...)» (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2517/001, p. 40).

B.8.1. Het ingewikkelde karakter van het administratieve beheer waarvoor de kinderbijslagfondsen instaan, als gevolg van het feit dat de gezinsituaties veranderlijk zijn, zou niet kunnen verantwoorden dat de begunstigde van ten onrechte uitgekeerde kinderbijslag, die die heeft geïnd als gevolg van een vergissing van het uitkerende fonds, terwijl hij zich daarvan geen rekenschap kon geven, gedurende één jaar ertoe gehouden is de bedragen terug te betalen die hij ten onrechte heeft geïnd, terwijl de begunstigten van andere sociale uitkeringen die in dezelfde omstandigheden ten onrechte werden geïnd, niet ertoe zijn gehouden die terug te betalen.

In de beoogde hypothese heeft de begunstigde immers geen enkele vergissing begaan, zodat het kinderbijslagfonds correct is geïnformeerd over zijn gezinssituatie. De beheersmoeilijkheden als gevolg van het veranderlijke karakter van de gezinsituaties waarmee rekening moet worden gehouden, kunnen in die situatie dus niet de oorzaak van de onverschuldigde betaling vormen. Zij kunnen dus niet verantwoorden dat de gevolgen van een vergissing van de schuldenaar van de uitkeringen bij de toekenning ervan, ten laste van de sociaal verzekerde worden gelegd.

Overigens, vermits een terugbetaling van onterecht uitgekeerde bedragen de regel is, dienen de in de in het geding zijnde bepaling gebruikte bewoordingen « niet wist of niet kon weten dat hij geen of niet langer recht had » strikt te worden geïnterpreteerd.

B.8.2. Ten slotte, in tegenstelling tot het vakantiegeld, dat het voorwerp uitmaakte van het arrest nr. 39/2008 van 4 maart 2008 waarbij het Hof oordeelde dat het niet strijdig was

met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet de terugvordering toe te staan van een onterechte uitbetaling als gevolg van een vergissing van de uitkerende instelling, wordt de kinderbijslag elke maand uitbetaald en kan zij een aanzienlijk deel vertegenwoordigen van het maandelijke budget van de gezinnen die ertoe gerechtigd zijn, *a fortiori* wanneer het, zoals te dezen, gaat om verhoogde kinderbijslag. Gedurende een volledig jaar een terugvordering toestaan van bedragen die als gevolg van een vergissing van de uitkerende instelling werden uitbetaald, dreigt dan ook onevenredige gevolgen te hebben voor de uitkeringsgerechtigden die geen enkele fout of nalatigheid kan worden verweten.

B.9. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 120*bis* van de wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, samengeordend op 19 december 1939, zoals het is vervangen bij artikel 35 van de programmawet van 20 juli 2006, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de kinderbijslaginstellingen toestaat de kinderbijslag gedurende een jaar terug te vorderen die, door een aan de instellingen toe te schrijven vergissing, ten onrechte aan hun aangeslotenen is uitbetaald, voor zover de per vergissing gecrediteerde persoon niet wist of niet moest weten dat hij geen of niet langer recht had op de uitgekeerde bijslag, geheel of gedeeltelijk.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 20 januari 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens