

Rolnummer 4699
Arrest nr. 67/2010 van 2 juni 2010

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde, gesteld door het Arbeidshof te Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 5 mei 2009 in zake *Giuseppina Liotta* tegen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de uitbetalingsinstelling van het Algemeen Christelijk Vakverbond, dienst werkloosheid, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 8 mei 2009, heeft het Arbeidshof te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Voert artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde, in die zin geïnterpreteerd dat de beslissing die ten aanzien van een werkloze wordt genomen aansluitend op een weigering van uitgaven uitgaande van de RVA, geen beslissing tot herziening is in de zin van artikel 17 van dezelfde wet en dus dat de beslissing terugwerkende kracht kan hebben, met een terugvordering van het onverschuldigde bedrag tot gevolg, zelfs indien de oorspronkelijke beslissing tot toekenning voortvloeit uit een vergissing van de meewerkende instelling van sociale zekerheid, geen met de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet strijdige discriminatie in onder de sociaal verzekerden naar gelang van het type prestatie waarop zij aanspraak maken, terwijl in alle sectoren, behalve inzake werkloosheid en de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, de beslissing tot herziening ten aanzien van de sociaal verzekerden geen terugwerkende kracht kan hebben wanneer het recht op de prestatie kleiner is dan het aanvankelijk toegekende recht, waardoor de sociaal verzekerden ontsnappen aan de terugvordering van het onverschuldigde bedrag wanneer de vergissing uitgaat van de instelling van sociale zekerheid ? ».

Memories zijn ingediend door :

- *Giuseppina Liotta*, wonende te 5100 Jambes, Comognes de Jambes 141;
- de uitbetalingsinstelling van het Algemeen Christelijk Vakverbond, dienst werkloosheid, waarvan de regionale kantoren zijn gevestigd te 5000 Namen, place l’Illon 13;
- de Ministerraad.

Giuseppina Liotta en de Ministerraad hebben memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 21 april 2010 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. S. Somers *loco* Mr. J.-P. Lothe, advocaten bij de balie te Namen, voor *Giuseppina Liotta*;
 - . Mr. J.-Y. Gyselinx *loco* Mr. J.-P. Gyselinx, advocaten bij de balie te Namen, voor de uitbetalingsinstelling van het Algemeen Christelijk Vakverbond, dienst werkloosheid;
 - . Mr. P. Slegers, tevens *loco* Mr. L. Depré en Mr. I. Van Kruchten, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 6 juni 2003 dient Giuseppina Liotta een aanvraag voor wachtuitkeringen in bij de instelling voor de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen van het Algemeen Christelijk Vakverbond van België (hierna : het ACV), die een vergissing maakt wanneer ze het formulier betreffende de « aangifte van de persoonlijke en familiale toestand » van de betrokkene invult.

Die vergissing heeft tot gevolg dat het ACV van juni tot september 2003 aan Giuseppina Liotta hogere uitkeringen uitbetaalt dan die waarop zij recht heeft.

Op 13 oktober 2003, wanneer Giuseppina Liotta haar uitbetalingsinstelling inlicht over een wijziging van haar arbeidssituatie, ziet het ACV zijn vergissing in en zet het die recht.

In het kader van de controle van de uitgaven door de uitbetalingsinstellingen, geregeld bij artikel 164 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, beslist de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) de uitgaven te verwerpen die het ACV ten gunste van Giuseppina Liotta heeft gedaan, in zoverre die hoger liggen dan de bedragen waarop zij recht had.

Bij verschillende beslissingen genomen tussen 5 april 2004 en 30 september 2004 vordert het ACV van Giuseppina Liotta de terugbetaling van de ten onrechte uitbetaalde bedragen.

Bij vonnis van 23 juni 2005 verwerpt de Arbeidsrechtbank te Namen de beroepen die Giuseppina Liotta tegen die beslissingen had ingediend op grond van met name artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde. De verwijzende rechter bij wie tegen dat vonnis hoger beroep is ingesteld, stelt ambtshalve aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. In hoofdde is de instelling voor de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen van het Algemeen Christelijk Vakverbond (hierna : het ACV) van mening dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.1.2. Het ACV betwist in de eerste plaats het bestaan van het door de prejudiciële vraag beoogde verschil in behandeling.

Het voert aan dat, sinds de wijziging van artikel 174 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 « betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen » bij artikel 47 van de wet van 19 december 2008 houdende diverse bepalingen inzake gezondheidszorg, de bij die tak van de sociale zekerheid betrokken sociaal verzekerden niet meer op dezelfde manier worden behandeld als de sociaal verzekerden die sociale prestaties genieten waarin de werkloosheidsreglementering voorziet. Het onderstreept ook dat de procedure voor de controle van de uitgaven van de ziekenfondsen door het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering fundamenteel verschilt van de controleprocedure die door de Rijksdienst voor

Arbeidsvoorziening (RVA) wordt gevolgd met betrekking tot de uitgaven van de instellingen die de werkloosheidsuitkeringen uitbetalen.

Het ACV merkt daarnaast op dat artikel 120*bis*, derde lid, van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders - zoals gewijzigd bij artikel 35 van de programmawet van 20 juli 2006 - in dat socialezekerheidsstelsel de regel van de niet-retroactiviteit vervat in artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde heeft vervangen door een verjaringstermijn van één jaar, en dat het Hof van Cassatie bij een arrest van 11 juni 2007 heeft erkend dat die regel van de niet-retroactiviteit niet geldt voor de voorschotten van de verzekeraar in het stelsel van de vergoeding van arbeidsongevallen.

A.1.3. Het ACV vraagt zich vervolgens af of een regel die het de sociaal verzekerden mogelijk maakt het voordeel te behouden van betalingen waarvan zij het onverschuldigde karakter konden inzien, geen discriminatie teweegbrengt in het nadeel van de sociaal verzekerden die geen voordeel hebben gehaald uit een vergissing van hun uitbetalingsinstelling omdat die laatste de wet correct heeft toegepast. Het is van mening dat de herziening van een beslissing tot toekenning van een sociale prestatie die door een kennelijke vergissing is aangetast, begaan buiten de uitoefening van een beoordelingsbevoegdheid en die een normaal voorzichtige en bedachtzame sociaal verzekerde kon inzien, terugwerkende kracht moet kunnen hebben teneinde het onverschuldigde bedrag te kunnen terugvorderen. Het preciseert dat, wanneer de vergissing uitgaat van de administratie, specifieke regels met betrekking tot de verjaring, de wijze van terugbetaling, de interesten of de afstand het mogelijk zouden kunnen maken rekening te houden met de eventuele schade die de sociaal verzekerde door die vergissing heeft geleden.

Het merkt ook op dat de werkloze de aangifte van de persoonlijke en familiale toestand, waarvan hij een kopie ontvangt, ondertekent, dat hem de beslissing ten aanzien van het recht op de werkloosheidsuitkeringen wordt betekend en dat, in het kader van hun plicht om de sociaal verzekerde te informeren, de socialezekerheidsinstellingen gegevens ter beschikking van de werkloze stellen die hem moeten toelaten de omvang van zijn rechten te kennen.

A.1.4. Het ACV verklaart dat de meeste beslissingen waarmee de RVA een uitgave van een uitbetalingsinstelling verwerpt, voortvloeien uit een vergissing van die laatstgenoemde, doorgaans betrekking hebben op kleine bedragen en het mogelijk maken het bestaan van een ten onrechte uitbetaald bedrag vast te stellen binnen zes maanden na die uitgave.

Het onderscheidt twee verantwoordingen waarop, volgens hem, de regel berust die is vervat in artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 : ten eerste het gegeven dat, wanneer de vergissing voortvloeit uit « ingewikkelde interpretaties », de beslissing tot herziening volgens artikel 149, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering geen terugwerkende kracht kan hebben; en, ten tweede, het gegeven dat een bedrag van geringe omvang geen afbreuk doet aan de rechtmatige verwachtingen van de werkloze ten aanzien van zijn inkomsten en zijn bestaanszekerheid.

A.2. In onderschikte orde voert het ACV aan dat artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet alleen schendt in zoverre het zou verhinderen dat de regel vervat in artikel 17, tweede lid, van die wet wordt toegepast op de beslissingen die worden genomen naar aanleiding van een onderzoek naar de wettigheid van de uitbetaalde prestaties, zoals de door de uitbetalingsinstelling genomen beslissing tot terugvordering met betrekking tot bedragen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een verwerping van de uitgaven door de RVA wanneer die terugvordering niet beantwoordt aan de rechtmatige verwachtingen van de sociaal verzekerde, rekening houdend met de omvang van de bedragen in kwestie en met het feit dat een normaal voorzichtige en zorgzame sociaal verzekerde objectief gezien niet kan vaststellen dat een bedrag niet verschuldigd is.

A.3.1. Volgens de Ministerraad dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.3.2. De Ministerraad merkt in de eerste plaats op dat de Koning gebruik heeft gemaakt van de machtiging vervat in artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 om de werkloosheidsreglementering en de reglementering inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen te wijzigen, zodat de artikelen 17 en 18 van die wet niet van toepassing zijn in die sectoren van de sociale zekerheid.

Hij is van mening dat de prejudiciële vraag verwarring schept.

A.3.3. De Ministerraad voert in dat opzicht aan dat de beslissing waarmee de RVA uitspraak doet over het recht op de uitkeringen - met toepassing van artikel 142 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 - niet kan worden beschouwd als een nieuwe beslissing, vermits het gaat om de eerste echte beslissing met betrekking tot de aanvraag voor uitkeringen. Hij preciseert dat de RVA die beslissing slechts kan nemen na de wettigheid te hebben onderzocht van de uitgaven die de uitbetalingsinstelling ten gunste van de aanvrager van de uitkeringen heeft gedaan. De Ministerraad preciseert dat de door die instelling genomen beslissing tot uitbetaling slechts een voorlopige en onzekere beslissing is en dat het geen beslissing *stricto sensu* betreft.

Hij leidt hieruit af dat het bij artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 ingevoerde verschil in behandeling verantwoord is, gelet op de noodzaak om rekening te houden met de bijzonderheden van de werking van de socialezekerheidsstelsels met betrekking tot de werkloosheid en de verzekering voor geneeskundige verzorging.

A.3.4. De Ministerraad voert ook aan dat de eerste zin van artikel 166, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 in werking stelt. Hij leidt hieruit af dat de artikelen 17 en 18 van die wet niet van toepassing zijn op de werkloosheidsreglementering die, wegens de bijzondere aard ervan, specifieke regels bevat voor de terugvordering van onverschuldigde bedragen, vervat in de artikelen 167 en volgende van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Hij preciseert dat die regels de sociaal verzekerde niet benadelen, vermits de uitbetalingsinstelling de ten onrechte uitbetaalde bedragen niet kan terugvorderen wanneer de verwerping van die uitbetalingen uitsluitend toe te schrijven is aan een vergissing of aan een nalatigheid van die instelling.

Volgens de Ministerraad verschillen die voor de werkloosheidssector specifieke regels niet fundamenteel van die welke de terugvordering van onverschuldigde bedragen in de andere socialezekerheidsstakken regelen. Hij is van mening dat het marginale verschil in behandeling ingevoerd door de toepassing van artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 redelijk verantwoord is door de werkwijze van die socialezekerheidssector, door de aard van de beslissingen die er worden genomen en door zorg om de financiële leefbaarheid van de sociale zekerheid in haar geheel te verzekeren. In dat verband wijst hij erop dat de werkloosheid en de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen de twee socialezekerheidssectoren zijn die de meeste overheidsuitgaven vereisen en die het meest verliesgevend zijn. Uit het arrest nr. 124/2007 leidt hij af dat de zorg om een financieel evenwicht van de sociale zekerheid te waarborgen, een verschil in behandeling redelijkerwijs kan verantwoorden.

A.4.1. In hoofdde is Giuseppina Liotta van mening dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

Zij is van mening dat artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 en de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 die ter uitvoering van die wetsbepaling zijn aangenomen, zoals zij zijn geïnterpreteerd in het arrest van het Hof van Cassatie van 9 juni 2008, onder de sociaal verzekerden opnieuw een verschil in behandeling invoeren dat vergelijkbaar is met hetwelk het Hof discriminerend heeft bevonden in het arrest nr. 196/2005.

A.4.2. Giuseppina Liotta betwist de pertinentie van de verantwoording die de Ministerraad voor het in het geding zijnde verschil in behandeling voorstelt.

In de eerste plaats merkt zij op dat, luidens artikel 160, § 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, de uitbetalingsinstelling in beginsel alleen uitkeringen kan betalen op basis van een beslissing van de RVA over het recht op uitkeringen, en dat zij door die instelling formeel is ingelicht over die beslissing alvorens de ten onrechte uitbetaalde bedragen van haar werden teruggevorderd. Zij leidt hieruit af dat de terugvordering van het onverschuldigde bedrag door die instelling een beslissing met terugwerkende kracht is ten opzichte van een beslissing en niet ten opzichte van een voorlopige betaling van die instelling. De beslissing om het onverschuldigde bedrag terug te vorderen, zou dus wel degelijk afbreuk doen aan de rechtmatige verwachtingen van de werkloze.

Giuseppina Liotta antwoordt vervolgens dat de zorg om de financiële leefbaarheid van de werkloosheidsverzekering te garanderen, de retroactiviteit verbonden aan het in het geding zijnde verschil in behandeling niet kan verantwoorden, vermits artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 van toepassing blijft wanneer de verbeterde beslissing is aangetast door een vergissing begaan door de RVA.

Ten slotte is zij van mening dat het gegeven dat, luidens artikel 167, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, de uitbetalingsinstelling niet de terugbetaling kan vorderen van ten onrechte uitbetaalde

bedragen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een verwerping van de uitgaven, uitsluitend wegens een fout of een nalatigheid die aan haar toe te schrijven is, losstaat van de gestelde vraag.

A.5. In ondergeschikte orde is Giuseppina Liotta van mening dat artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet alleen schendt in zoverre het de toepassing zou verhinderen van de regel vervat in artikel 17, tweede lid, van die wet op de beslissingen genomen naar aanleiding van een onderzoek naar de wettigheid van de betaalde prestaties, zoals de terugvordering door de uitbetalingsinstelling van bedragen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een verwerping van de uitgaven door de RVA, wanneer die terugvordering niet voldoet aan de rechtmatige verwachtingen van de sociaal verzekerde, ermee rekening houdend dat een normaal voorzichtige en zorgzame sociaal verzekerde objectief gezien niet kan vaststellen dat een bedrag niet verschuldigd is.

In tegenstelling tot het ACV is zij van mening dat het bedrag van de ten onrechte uitgevoerde betaling de retroactiviteit van de beslissing tot herziening niet kan verantwoorden, omdat dat aspect van de situatie van de sociaal verzekerde, waarin artikel 17, tweede lid, van de wet van 11 april 1995 niet voorziet, een nieuwe discriminatie kan teweegbrengen.

- B -

B.1. Artikel 17 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde, gewijzigd bij artikel 19 van de wet van 25 juni 1997 « tot wijziging van de wet van 11 april 1995 tot invoering van een 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 ».

Artikel 18 van de wet van 11 april 1995, vervangen bij artikel 20 van de wet van 25 juni 1997, bepaalt :

« Onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake verjaring, kan de instelling van sociale zekerheid haar beslissing intrekken en een nieuwe beslissing nemen binnen de termijn voor het instellen van een voorziening bij het bevoegde rechtscollege of, indien de voorziening reeds is ingesteld, tot aan de sluiting van de debatten, wanneer :

1° op de datum waarop de prestatie is ingegaan, het recht door een wettelijke of reglementaire bepaling is gewijzigd;

2° een nieuw feit of nieuw bewijsmateriaal dat een terugslag heeft op de rechten van de verzoeker, tijdens het geding wordt ingeroepen;

3° vastgesteld wordt dat de administratieve beslissing aangetast is door een onregelmatigheid of een materiële vergissing ».

Artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995, ingevoegd bij artikel 21 van de wet van 25 juni 1997, bepaalt :

« De Koning bepaalt voor welke regelingen van sociale zekerheid of gedeelten daarvan, een beslissing over dezelfde rechten genomen ingevolge een onderzoek op de wettelijkheid van de uitbetaalde prestaties, niet als een nieuwe beslissing wordt beschouwd voor de toepassing van de artikelen 17 en 18 ».

B.2. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die wetsbepaling een verschil in behandeling zou teweegbrengen tussen, enerzijds, de sociaal verzekerden die recht hebben op sociale prestaties met toepassing van de werkloosheidsreglementering en, anderzijds, alle andere sociaal verzekerden, met uitzondering van diegenen die recht hebben op sociale prestaties met toepassing van de regeling van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

B.3. De in het geding zijnde bepaling voert op zich geen enkel verschil in tussen die categorieën van sociaal verzekerden.

Zij staat de Koning immers toe zowel de situatie van de personen die vallen onder de eerstgenoemde categorie als die van de personen die vallen onder de laatstgenoemde categorie te regelen.

B.4. Indien zou blijken dat, op basis van de machtiging vervat in de in het geding zijnde bepaling, de Koning een verschil in behandeling heeft ingevoerd tussen de twee voormelde categorieën van sociaal verzekerden, zou het overigens de verwijzende rechter toekomen om in voorkomend geval, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, na te gaan of voor dat verschil in behandeling een redelijke verantwoording bestaat en of het derhalve bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 18*bis* van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 2 juni 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior