

Rolnummer 6646
Arrest nr. 71/2018 van 7 juni 2018

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 100, 100bis en 101 van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, gesteld door het Arbeidshof te Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 27 maart 2017 in zake Marguerite Stes tegen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 april 2017, heeft het Arbeidshof te Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 100, 100bis en 101 van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat zij niet voorzien in enig mechanisme dat toelaat de terugbetaling van een onverschuldigd bedrag ten laste van een loopbaanonderbreker te beperken terwijl begunstigen van werkloosheidsuitkeringen, krachtens artikel 169 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, zich kunnen beroepen op niet minder dan drie mechanismen voor beperking van de terugbetaling van het onverschuldigde bedrag, waardoor categorieën van personen die zich in een in wezen soortgelijke situatie bevinden, verschillend worden behandeld ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Housiaux, advocaat bij de balie te Luik, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 1 maart 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 21 maart 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 21 maart 2018 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 bodemgeshil*

Bij het Arbeidshof te Luik is een geschil hangende tussen M. Stes en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), die loopbaanonderbrekingsuitkeringen wil terugvorderen die aan M. Stes zijn betaald tussen 1 januari 2000 en 28 februari 2002, omdat de uitkeringsgerechtigde gedurende die periode moet worden geacht een zelfstandige activiteit in hoofdberoep te hebben uitgeoefend. Voor het Arbeidshof voert de appellante haar goede trouw aan. Zij toont aan dat zij in de loop van het jaar 2001 slechts twaalf dagen heeft gewerkt en beweert in 2002 geen enkele dag te hebben gewerkt. Zij vergelijkt haar situatie met die van een persoon die werkloosheidsuitkeringen ontvangt en verzoekt het Arbeidshof aan het Hof een vraag te stellen over het verschil in behandeling, ten aanzien van de beperking van de terugvordering van de ten onrechte gestorte uitkeringen, tussen de begunstigen van werkloosheidsuitkeringen en de begunstigen van loopbaanonderbrekingsuitkeringen. Het Arbeidshof is van mening dat die beide categorieën van begunstigen van uitkeringen in verschillende opzichten met elkaar vergelijkbaar zijn en willigt derhalve het verzoek in.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In hoofdorde is de Ministerraad van mening dat het in de prejudiciële vraag opgeworpen verschil in behandeling zijn oorsprong niet vindt in de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, maar wel in het koninklijk besluit van 2 januari 1991 betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen, aangezien in dat koninklijk besluit de voorwaarden worden bepaald waaronder de uitkeringen kunnen worden gecumuleerd met de uitoefening van een aanvullende activiteit, alsook de regels betreffende de uitsluiting en de terugvordering van de ten onrechte ontvangen bedragen. Hij leidt hieruit af dat het Hof niet bevoegd is om het in het geding zijnde verschil in behandeling te onderzoeken en dat het aan het verwijzende rechtscollege staat om artikel 159 van de Grondwet toe te passen indien het van oordeel is dat het voormelde koninklijk besluit niet in overeenstemming is met de Grondwet.

A.2.1. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van werknemers niet vergelijkbaar zijn. Hij zet uiteen dat de mogelijkheid om de terugvordering van het onverschuldigde bedrag te beperken overeenkomstig artikel 169 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, een bijzonderheid inzake werkloosheid is die niet of niet in die vorm bestaat in de andere socialezekerheidsstelsels. Hij voert aan dat de vraag die in de onderhavige zaak moet worden onderzocht, om die reden duidelijk verschilt van die welke het Hof in zijn arrest nr. 25/2003 van 12 februari 2003 heeft beslecht. Hij is van mening dat, hoewel het beheer van de werkloosheidsverzekering de voornaamste opdracht van de RVA is, dit niet betekent dat de uitkeringen die die instelling betaalt in het kader van andere stelsels (loopbaanonderbreking, uitkeringen voor jeugd- en seniorvakantie, inkomensgarantie-uitkeringen voor sommige deeltijdse werknemers, opvanguitkeringen, outplacementcheques, enz.) moeten voldoen aan dezelfde beginselen als die welke eigen zijn aan de werkloosheidsuitkeringen.

A.2.2. De Ministerraad voert aan dat de twee vergeleken situaties van elkaar moeten worden onderscheiden in zoverre het recht op de werkloosheidsuitkeringen wordt toegekend aan de personen zonder werk en zonder loon door omstandigheden buiten hun wil en voor onbepaalde duur, terwijl de loopbaanonderbrekingsuitkeringen worden gestort aan personen die vrij ervoor hebben gekozen tijdelijk geheel of gedeeltelijk af te zien van de inkomsten uit hun arbeid. Hij voegt eraan toe dat de loopbaanonderbrekingsuitkeringen in vele gevallen kunnen worden gecumuleerd met een beroepsinkomen, zodat de financiële situatie van de personen die deze genieten, verschilt van die van de werklozen. Hij verwijst in dat verband naar een arrest van het Arbeidshof te Brussel van 14 januari 2016 (AR 2014/AB/255 en 2014/AB/268).

A.2.3. Ten slotte zet de Ministerraad uiteen dat op het stelsel van de werkloosheidsuitkeringen en dat van de loopbaanonderbrekingsuitkeringen specifieke regels inzake toekenning, procedure, controle, terugvordering, afstand van terugvordering van het onverschuldigde bedrag en sanctie, van toepassing zijn.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 100, 100*bis* en 101 van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen. In de versie die van toepassing is op het voor de verwijzende rechter hangende geschil bepaalde artikel 100 van die wet :

« Een uitkering wordt toegekend aan de werknemer die met zijn werkgever overeenkomt de uitvoering van zijn arbeidsovereenkomst volledig te schorsen, ofwel de toepassing vraagt van een collectieve arbeidsovereenkomst die in een dergelijke schorsing voorziet, ofwel beroep doet op de bepalingen van artikel 100*bis*. Behalve in geval van een beroep op artikel 100*bis* of ingeval het een werknemer betreft van een kleine en middelgrote onderneming die minder dan 10 werknemers tewerkstelde op 30 juni van het voorgaand burgerlijk jaar, dient de werknemer vervangen te worden door een vergoede volledig werkloze die uitkeringen geniet voor alle dagen van de week.

[...]

De Koning bepaalt bij in Ministerraad overlegd besluit het bedrag van de uitkeringen alsmede de nadere voorwaarden en regelen tot toekenning van deze uitkering.

[...]».

Artikel 100*bis* van dezelfde wet bepaalt dat de werknemers recht hebben op de volledige schorsing van hun arbeidsovereenkomst in geval van palliatieve verzorging van een persoon.

Artikel 101 van dezelfde wet bepaalt :

« Wanneer de uitvoering van de arbeidsovereenkomst wordt geschorst met toepassing van de artikelen 100, eerste lid, en 100*bis* of wanneer de arbeidsprestaties worden verminderd met toepassing van artikel 102, § 1 en 102*bis*, mag de werkgever geen handeling verrichten die ertoe strekt eenzijdig een einde te maken aan de dienstbetrekking, behalve om een dringende reden als bedoeld in artikel 35 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, of om een voldoende reden.

[...]».

B.1.2. Het Hof wordt verzocht die bepalingen te vergelijken met artikel 169 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering. Zoals het van toepassing was op het ogenblik van de beslissing tot terugvordering van het onverschuldigde bedrag waarop de voor het verwijzende rechtscollege ingestelde vordering betrekking heeft, bepaalde dat artikel :

« Elke onrechtmatig ontvangen som dient te worden terugbetaald.

Wanneer de werkloze evenwel bewijst dat hij te goeder trouw uitkeringen ontvangen heeft waarop hij geen recht had, wordt de terugvordering beperkt tot de laatste honderdvijftig dagen van onverschuldigde toekenning. Deze beperking wordt niet in acht genomen in geval van cumulatie van uitkeringen in de zin van artikel 27, 4°, of van cumulatie van een uitkering in de zin van artikel 27, 4°, met een prestatie toegekend krachtens een andere regeling van sociale zekerheid.

Wanneer de werkloze die de artikelen 44 of 48 overtreden heeft, bewijst dat hij alleen arbeid heeft verricht of een zelfstandige heeft geholpen op bepaalde dagen of gedurende bepaalde periodes, wordt de terugvordering tot deze dagen of periodes beperkt.

In het geval bedoeld in artikel 149, § 1, tweede lid, 2°, worden de uitkeringen die geheel of gedeeltelijk ten onrechte werden toegekend, doch die reeds door de uitbetalingsinstelling waren uitbetaald op het tijdstip van de derde werkdag nadat het werkloosheidsbureau de uitkeringskaart aan deze instelling verzonden heeft, niet teruggevorderd, behalve indien gelijktijdig toepassing wordt gemaakt van artikel 149, § 1, tweede lid, 1°.

In afwijking van de vorige leden kan, wanneer de werkloze evenwel bewijst dat hij te goeder trouw uitkeringen ontvangen heeft waarop hij geen recht had, of wanneer de directeur beslist gebruik te maken van de mogelijkheid slechts een verwittiging te geven in de zin van artikel 157*bis*, het bedrag van de terugvordering beperkt worden tot het bruto bedrag van de inkomsten die de werkloze genoten heeft en die niet cumuleerbaar waren met de uitkeringen ».

B.1.3. Het verwijzende rechtscollege stelt aan het Hof een vraag over het verschil in behandeling tussen de personen die loopbaanonderbrekingsuitkeringen hebben genoten en de personen die werkloosheidsuitkeringen hebben genoten, ten aanzien van de omvang van de terugbetaling van de ten onrechte geïnde bedragen waartoe zij gehouden kunnen zijn.

B.2.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de wetsbepalingen die de loopbaanonderbreking invoeren, in zoverre zij in geen enkele beperking voorzien van het onverschuldigde bedrag dat de RVA kan terugvorderen. Het verwijzende rechtscollege is van mening dat die lacune in de wet in strijd zou kunnen zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en acht het derhalve nodig aan het Hof hierover een vraag te stellen.

B.2.2. Het staat in de regel aan het verwijzende rechtscollege om de bepalingen te interpreteren die het toepast, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, heeft het gegeven dat het koninklijk besluit van 2 januari 1991 betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen, genomen met toepassing van de voormelde wetsbepalingen, evenmin bepalingen bevat met betrekking tot dat onderwerp, niet tot gevolg dat de oorsprong van het verschil in behandeling waarover aan het Hof een vraag wordt gesteld, noodzakelijkerwijs in dat koninklijk besluit gelegen is.

Hieruit vloeit voort dat het Hof bevoegd is om de gestelde vraag te beantwoorden.

B.3.1. Bij zijn arrest nr. 25/2003 van 12 februari 2003 heeft het Hof geoordeeld :

« Ongeacht het specifieke karakter van het systeem van loopbaanonderbreking verschillen de uitkeringen waarop het recht geeft niet dermate van de andere sociale uitkeringen dat het verantwoord zou zijn de terugvordering van de onverschuldigd betaalde uitkeringen aan een verjaringstermijn van tien jaar te onderwerpen terwijl, voor andere vergelijkbare onverschuldigd betaalde sociale uitkeringen de verjaringstermijn, naar gelang van de gevallen, zes maanden, drie jaar of vijf jaar bedraagt ».

B.3.2. Naar aanleiding van dat arrest heeft de wetgever het vijfde lid van artikel 7, § 13, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders gewijzigd bij artikel 173 van de programmawet van 27 december 2004. Die bepaling maakt de verjaringstermijnen van drie en vijf jaar die gelden voor de vorderingen tot terugbetaling van de ten onrechte betaalde werkloosheidsuitkeringen, vastgelegd in het tweede lid van dezelfde bepaling, ook van toepassing op de vorderingen tot terugbetaling van de ten onrechte betaalde loopbaanonderbrekingsuitkeringen.

B.3.3. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat, in tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, de loopbaanonderbrekingsuitkeringen en de werkloosheidsuitkeringen voldoende vergelijkbaar zijn ten aanzien van de regeling die geldt voor de verjaring en de beperking van de terugvordering van het onverschuldigde bedrag daar de regeling die op de werkloosheidsuitkeringen van toepassing is, door de wetgever gedeeltelijk van toepassing is gemaakt op de onderbrekingsuitkeringen.

B.4. Krachtens artikel 169 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, aangehaald in B.1.2, kan de terugvordering van de werkloosheidsuitkeringen die aan een begunstigde ten onrechte zijn betaald, worden beperkt, naar gelang van het geval, tot ofwel de laatste 150 dagen van onverschuldigde toekenning, ofwel de dagen waarop of periodes waarin hij als zelfstandige heeft gewerkt, ofwel het brutobedrag van de inkomsten die hij heeft geïnd en die niet cumuleerbaar waren met de uitkeringen. De eerste en de derde van die mogelijkheden veronderstellen dat de begunstigde van het onverschuldigde bedrag zijn goede trouw aantoonde. Geen enkele van die mogelijkheden bestaat voor de begunstigde van onderbrekingsuitkeringen, die, ook al bevindt hij zich in de gevallen voorzien bij het voormelde artikel 169, ertoe gehouden is, zoals blijkt uit de in het verwijzingsarrest uiteengezette feiten van het voor de verwijzende rechter

hangende geschil, de uitkeringen terug te betalen die gedurende de laatste drie jaren ten onrechte zijn geïnd.

B.5.1. Het in het geding zijnde verschil in behandeling berust op het criterium van het type van ten onrechte geïnde uitkeringen. Een dergelijk criterium is objectief. Het Hof moet voorts nagaan of het relevant is.

B.5.2. Hoewel het juist is dat de persoon die loopbaanonderbrekingsuitkeringen geniet, gedurende bepaalde tijd vrijwillig afstand heeft gedaan van de inkomsten uit zijn arbeid, is het toch zo dat hij dat om diverse, mogelijk dwingende redenen kan hebben gedaan. Het bedrag van de onderbrekingsuitkeringen kan, ook al vervangt het het inkomen niet, een bepalend element zijn geweest om zijn keuze te kunnen maken. Ook al vormen de onderbrekingsuitkeringen, gelet op het beperkte bedrag ervan, niet de voornaamste bestaansmiddelen van de begunstigde, toch kunnen zij in voorkomend geval een belangrijk deel ervan uitmaken. De begunstigten van de door de verwijzende rechter vergeleken uitkeringen bevinden zich dus, ten aanzien van het belang van de uitkeringen voor hen, in situaties die niet wezenlijk verschillend zijn.

B.5.3. Bovendien houdt het gegeven dat de uitkeringen het onvrijwillige verlies voor onbepaalde duur van een bezoldigde betrekking compenseren dan wel het tijdelijke verlies van het beroepsinkomen van de begunstigde, geen verband met de doelstelling van billijkheid die verantwoordt dat in bepaalde gevallen de omvang van de terugbetaling van de ten onrechte geïnde bedragen kan worden beperkt.

B.6.1. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat het criterium waarop het verschil in behandeling berust, niet relevant is ten opzichte van het onderwerp en de doelstelling van de in het geding zijnde reglementering. Overigens brengt dat criterium onevenredige gevolgen met zich mee voor de uitkeringsgerechtigde. Daar de reglementering voorziet in mogelijkheden om de terugvordering te beperken van de ten onrechte betaalde werkloosheidsuitkeringen, is het niet redelijk verantwoord dat in geen enkele beperking is voorzien voor de terugvordering van de loopbaanonderbrekingsuitkeringen die in vergelijkbare gevallen ten onrechte zijn betaald.

B.6.2. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.7. Aangezien de in B.6.1 gedane vaststelling van de lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de in het geding zijnde bepaling toe te passen met inachtneming van de referentienormen op grond waarvan het Hof zijn toetsingsbevoegdheid uitoefent, staat het aan de verwijzende rechter een einde te maken aan de schending van die normen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij geen enkele bepaling bevat betreffende de beperking van de terugvordering van de ten onrechte betaalde loopbaanonderbrekingsuitkeringen.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 7 juni 2018.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels