

Rolnummer 7222
Arrest nr. 9/2021 van 21 januari 2021

A R R E S T

In zake: de prejudiciële vraag betreffende artikel 120bis van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 en artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 « houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers », zoals respectievelijk gewijzigd en ingevoegd bij de artikelen 49 en 55 van de programmawet van 28 juni 2013, gesteld door de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 25 juni 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 1 juli 2019, heeft de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikel 120*bis* van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 en artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers zoals zij het gevolg zijn van de artikelen 49 en 55 van de programmawet van 28 juni 2013, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet, in zoverre zij bepalen dat in geval van bedrog, de verjaringstermijn voor de terugvordering van de onverschuldigd betaalde sociale uitkeringen ingaat op de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, terwijl de invordering van elke andere periodieke schuld, overeenkomstig artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, verjaart na vijf jaar vanaf de betaling, waarbij zij aldus een verschil in behandeling tussen de schuldenaars van periodieke schulden doen ontstaan naargelang zij al dan niet sociaal verzekerd zijn ? ».

Memories zijn ingediend door :

- het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Kaiser en Mr. M. Verdussen, advocaten bij de balie te Brussel;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré en Mr. C. Pietquin, advocaten bij de balie te Brussel;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 12 november 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen 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 25 november 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 25 november 2020 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*

Het geschil voor de verwijzende rechter betreft een gerechtigde op kinderbijslag verhoogd met de bijslag voor invaliditeit en voor langdurige werkloosheid, terwijl bij een proces-verbaal van 10 juni 2015 is vastgesteld dat haar situatie van samenwoning niet overeenstemde met haar verklaringen.

De vzw « Kidslife Brussels », die door de fraudecel van FAMIFED op 10 juli 2017 op de hoogte was gebracht, geeft op 15 november 2017 aan de gerechtigde kennis van een beslissing tot terugvordering van een ten onrechte uitgekeerd bedrag van 9 643,97 euro, dat overeenkomt met de voor de periode van 1 mei 2005 tot 30 september 2015 ontvangen sociale bijlagen. Het gaat om de voor de verwijzende rechter bestreden beslissing.

Bij vonnis van 9 mei 2018 heeft de Franstalige correctionele rechtbank te Brussel, bij wie de zaak aanhangig was gemaakt door het arbeidsauditoraat, de tenlasteleggingen, in sociaal strafrecht, van verzuim van verklaring en van oplichting voor de periode van 1 februari 2006 tot 1 juli 2015 bewezen verklaard en de opschorting van de uitspraak ten aanzien van de gerechtigde bevolen.

De verwijzende rechter stelt vast dat, gelet op de elementen van de zaak, de beperking van de in het vonnis van 9 mei 2018 vastgestelde periode van het misdrijf strafrechtelijk gezag van gewijsde heeft, zodat ervan dient te worden uitgegaan dat het bedrag voor die periode vaststaat.

Wat de verjaring van het ten onrechte uitgekeerde bedrag betreft, is de vzw « Kidslife Brussels » van mening dat de verjaringstermijn is ingegaan op de datum waarop zij op de hoogte is gebracht van het proces-verbaal waarin tot bedrog wordt besloten, dat wil zeggen op 10 juli 2017.

De verwijzende rechter herinnert eraan dat de vijfjarige verjaringstermijn in geval van bedrog, waarin is voorzien bij artikel 120*bis*, derde lid, van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939, zoals het is gewijzigd bij artikel 49 van de programmawet van 28 juni 2013, in werking getreden op 1 augustus 2013, ingaat op de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde, terwijl hij voordien inging op de dag van de uitbetaling van de betwiste kinderbijslag. Dat nieuwe startpunt op de dag van kennis van het bedrog is derhalve van toepassing op de uitbetalingen die nog niet verjaard zijn met toepassing van de vorige wetgeving, namelijk de uitbetalingen van na 1 augustus 2008.

De verwijzende rechter is derhalve van oordeel dat de vzw « Kidslife Brussels » haar vordering binnen de termijn van vijf jaar heeft ingesteld en dat die vordering dus niet verjaard is. De verwijzende rechter is echter van oordeel dat, zoals de gerechtigde suggereert, die terugvordering « die in het verleden teruggaat, te dezen tot meer dan 9 jaar, » de vraag doet rijzen van de bestaanbaarheid van een dergelijke regeling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verwijzende rechter, die eraan herinnert dat artikel 120*bis* van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939, dat afwijkt van de verkorte verjaringstermijn waarin is voorzien bij artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, reeds ongrondwettig is bevonden, stelt derhalve aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

– A –

A.1. De Waalse Regering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Regering verzoeken het Hof de gestelde prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden.

A.2.1. De Waalse Regering gaat ervan uit dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van personen zich in verschillende situaties bevinden en dat zij derhalve niet vergelijkbaar zijn : terwijl artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is op de verjaring van periodiek betaalde sommen – in de gespecialiseerde rechtsleer en bij het Hof van Cassatie wordt zelfs ervan uitgegaan dat die bepaling niet van toepassing is op de terugvordering van het onverschuldigde bedrag -, is artikel 120*bis* van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 van toepassing op personen die bedrieglijk een door de overheid uitbetaalde som hebben ontvangen. Het bestaan van een bedrieglijk gedrag verantwoordt de toepassing van verschillende verjaringstermijnen.

Daarenboven bestaat het opgeworpen verschil in behandeling tussen de bij artikel 120*bis* van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 beoogde gerechtigden op kinderbijslag en de andere sociaal verzekerden niet, aangezien artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 « houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers » (hierna : de wet van 29 juni 1981) voor die laatsten ook een verjaringstermijn instelt die ingaat vanaf het ogenblik waarop de socialezekerheidsinstelling kennis heeft van het bedrog.

A.2.2. In de veronderstelling dat het Hof van oordeel is dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën vergelijkbaar zijn, *quod non*, verantwoordt de legitieme doelstelling de socialezekerheidsinstellingen te beschermen tegen bedrog van hun gerechtigden en tegen het te laat ontdekken ervan, en aldus te vermijden de fraudeurs ongestraft te laten, dat de vijfjarige verjaringstermijn ingaat op de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde.

Die maatregel is evenredig, aangezien hij ten opzichte van de gemeenrechtelijke termijn van tien jaar een verkorte verjaringstermijn handhaaft, en het Hof heeft nooit een vijfjarige verjaringstermijn afgekeurd in geval van bedrog.

A.2.3. Hoewel het aanvangspunt van die verjaring, dat is vastgelegd op de dag van de « kennisneming » van het bedrog, kan variëren naar gelang van de omstandigheden van het voorliggende geval, wordt het niet overgelaten aan de willekeur van de partijen, aangezien de verjaringstermijn zal ingaan zelfs indien het bedrag of de betwiste periode nog niet met zekerheid zijn bepaald.

A.2.4. Tot slot brengt de wijziging van het aanvangspunt van de verjaringstermijn geen aanzienlijke achteruitgang met zich mee in de bescherming van het recht op kinderbijslag, waarvan het bedrag, de toegangsvoorwaarden en de verkorte verjaringstermijn geenszins worden veranderd. Daarenboven betreft die wijziging enkel de gevallen van bedrog, dat wil zeggen de gevallen waarin de gerechtigden geen recht hadden op de in het geding zijnde uitbetalingen, waarbij de socialezekerheidsinstellingen alle belang erbij hebben de onterecht betaalde sommen zo snel mogelijk terug te krijgen. Zelfs indien die wijziging van het aanvangspunt van de verjaringstermijn een aanzienlijke achteruitgang met zich zou meebrengen, *quod non*, zou die verantwoord zijn door de in A.2.2 uiteengezette redenen van algemeen belang.

A.3.1. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is allereerst van mening dat zowel de duur als het aanvangspunt van de verjaringstermijn van de bedrieglijk ontvangen kinderbijslag volkomen identiek zijn aan de duur en het aanvangspunt van de verjaringstermijn die, krachtens de artikelen 30, § 1, en 30/2 van de wet van 29 juni 1981, van toepassing zijn op alle sociaal verzekerden.

Vervolgens maakt artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek geen deel uit van de in artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof gedefinieerde toetsingsnormen van het Hof, zodat het Hof niet kan toetsen aan die bepaling. Daarenboven is de verkorte verjaringstermijn waarin is voorzien bij artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek dezelfde als de verjaringstermijn waarin, in geval van bedrog, is voorzien bij artikel 120*bis* van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939, waarbij die laatste, bij ontstentenis van bedrog, zelfs veel korter is dan de verjaringstermijn waarin is voorzien bij artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek. Tot slot bepaalt artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek niet de dag waarop de verjaringstermijn van de periodieke schulden ingaat.

A.3.2. De sociaal verzekerden en de andere schuldenaars van periodieke schulden bevinden zich niet in voldoende vergelijkbare situaties. De periodiciteit van de schulden volstaat immers niet om die vergelijkbaarheid vast te stellen, in het bijzonder wanneer de ontvangen sommen betrekking hebben op bedrieglijke handelingen dan wel op valse of opzettelijk onvolledige verklaringen.

A.3.3. De in het geding zijnde maatregel wordt verantwoordt door de zorg om, in het kader van een beleid van strijd tegen de sociale fraude, te beschikken over verjaringstermijnen die ingaan op het ogenblik waarop men kennis heeft van het bedrog. Het kinderbijslagfonds kan van dat bedrog immers pas kennis hebben vanaf het ogenblik waarop externe actoren zoals de politiediensten aan het fonds elementen mededelen die het bestaan van bedrog laten vermoeden, waarbij het kinderbijslagfonds vervolgens vaak meer diepgaande controles zal moeten uitvoeren teneinde de datum te bepalen waarop het bedrog is begonnen. Dat aanvangspunt van de verjaringstermijn is objectief, aangezien het afhangt van een aan de instelling extrinsiek gegeven, meestal een door de politiediensten opgesteld proces-verbaal.

Te dezen heeft de wetgever een billijk evenwicht gevonden tussen de verplichting voor de socialezekerheidsinstellingen om sociale fraude te bestrijden en het belang dat de sociaal verzekerden erbij hebben een bepaalde rechtszekerheid te genieten. De in het geding zijnde maatregel afkeuren zou erop neerkomen ongelijkheden te laten bestaan tussen de fraudeurs en diegenen die de sociale regels naleven.

A.3.4. Tot slot bestaat er geen enkele aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het recht op sociale zekerheid en, in de veronderstelling dat hij zou bestaan, zou die achteruitgang in elk geval worden verantwoord door redenen van algemeen belang. De toekenning van de economische en sociale rechten veronderstelt trouwens dat rekening wordt gehouden met de in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet bedoelde « overeenkomstige plichten », zoals de bij de in het geding zijnde maatregel nagestreefde verplichting om bij te dragen aan de eerbiediging van de menselijke waardigheid van alle gerechtigden, zonder enige discriminatie.

A.4.1. De Vlaamse Regering is van mening dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn, aangezien de verjaringstermijn voor de terugvordering van bedrieglijk ontvangen kinderbijslag waarin is voorzien bij de in het geding zijnde bepalingen niet kan worden vergeleken met de in artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek bepaalde verjaringstermijn voor de periodieke schulden. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie blijkt immers dat een schuld waarvan het bedrag in één keer kan worden teruggevorderd, zoals te dezen het geval is, niet onder het toepassingsgebied van artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek valt. De te dezen beoogde sociaal verzekerde bevindt zich dus geenszins in een situatie die vergelijkbaar is met die van een schuldenaar van periodieke schulden.

Terwijl artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek ertoe strekt de schuldenaar te beschermen tegen de verhoging van zijn schuld, wordt met de in het geding zijnde maatregel een heel andere doelstelling nagestreefd, die erin bestaat sociale fraude te bestrijden, teneinde het mogelijk te maken bedrieglijk ontvangen bijslagen doeltreffender terug te vorderen, in het geval dat die fraude na een lange termijn wordt ontdekt. Dat geldt des te meer omdat het recht op kinderbijslag een afgeleid recht is, namelijk een recht dat is vastgesteld op grond van een toestand inzake toekenning of arbeid die van andere socialezekerheidsinstellingen afhangt.

A.4.2. Gelet op het verschil ten aanzien van de aard en de doelstellingen die worden nagestreefd, enerzijds, met de in het geding zijnde bepalingen en, anderzijds, met artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, is het bekritiseerde verschil in behandeling niet kennelijk onredelijk. Dat verschil berust immers op een objectief criterium, namelijk de dag waarop de instelling kennis neemt van het bedrog of van het verkeerde of onvolledige karakter van de verklaringen van de sociaal verzekerde. Die maatregel is relevant ten opzichte van de doelstelling sociale fraude te bestrijden en hij brengt geen onevenredige gevolgen met zich mee, aangezien hij ertoe strekt te vermijden dat een sociaal verzekerde die een foutief of bedrieglijk gedrag heeft gesteld, ten onrechte kinderbijslag ontvangt. Aldus wordt een billijk evenwicht gevonden tussen het « neutraliserende » effect van het adagium « *fraus omnia corrumpit* » en de doelstelling van rechtszekerheid die met een verjaring wordt nagestreefd.

De Vlaamse Regering verwijst ook naar het adagium « *contra non valentem agere non currit praescriptio* », dat ertoe leidt dat te dezen de verjaring niet loopt ten aanzien van de schuldeiser die in de onmogelijkheid was de verjaring te stuiten, aangezien hij geen weet had van het bedrog van de sociaal verzekerde.

A.4.3. Tot slot gaat de Vlaamse Regering in hoofdorde ervan uit dat wegens bedrog niet-verschuldigde bijslagen niet onder het toepassingsgebied vallen van de bescherming van de in artikel 23 van de Grondwet bedoelde sociale rechten. In ondergeschikte orde wordt de in die bepaling vervatte *standstill*-verplichting niet geschonden, aangezien die bepaling geen aanzienlijke achteruitgang van het niveau van bescherming met zich meebrengt, waarbij de in het geding zijnde maatregel in elk geval wordt verantwoord door redenen van algemeen belang die te maken hebben met de strijd tegen sociale fraude, teneinde precies het in artikel 23 van de Grondwet bedoelde niveau van bescherming te waarborgen.

- B -

B.1.1. Artikel 120*bis* van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 (hierna : de Algemene kinderbijslagwet), zoals het is gewijzigd bij artikel 49 van de programmawet van 28 juni 2013, 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 verjaringstermijn op vijf jaar gebracht als de ten onrechte betaalde uitkeringen verkregen werden door bedrieglijke handelingen of door valse of opzettelijk onvolledige verklaringen. Die termijn gaat in op de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde ».

B.1.2. Artikel 120*bis*, derde lid, van de Algemene kinderbijslagwet is vervangen bij artikel 49 van de programmawet van 28 juni 2013. Krachtens artikel 51 van diezelfde programmawet treedt die bepaling in werking op de datum bepaald door de Koning.

Artikel 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 « tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de programmawet van 28 juni 2013 » bepaalt :

« Artikel 49 van dezelfde wet heeft uitwerking op 1 januari 2014 behalve waar het een artikel 120*bis*, derde lid, tweede zin, van de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders invoegt, in welk geval het uitwerking heeft op 1 augustus 2013 ».

B.2.1. Artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 « houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers » (hierna : de wet van 29 juni 1981), zoals het is ingevoegd bij artikel 55 van de programmawet van 28 juni 2013, bepaalt :

« De termijn voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde sociale uitkeringen gaat in op de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen ».

B.2.2. Overeenkomstig artikel 56 van dezelfde programmawet is die bepaling in werking getreden « op de eerste dag van de maand na die waarin deze wet is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* », dat wil zeggen op 1 augustus 2013.

B.3.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet, in zoverre bij die bepalingen erin wordt voorzien dat in geval van bedrog, de vijfjarige verjaringstermijn voor de terugvordering van de onverschuldigd betaalde sociale uitkeringen ingaat op de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen, terwijl « de invordering van elke andere periodieke schuld, overeenkomstig artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, verjaart na vijf jaar vanaf de betaling », wat een verschil in behandeling tussen de schuldenaars zou doen ontstaan naargelang zij al dan niet sociaal verzekerd zijn.

B.3.2. Uit de feiten van de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak blijkt dat het bedrog van de sociaal verzekerde te dezen is vastgesteld bij vonnis van de Franstalige correctionele rechtbank te Brussel van 9 mei 2018, en dat het voor de verwijzende rechter gebrachte geschil enkel de kwestie betreft van de terugvordering van de bedrieglijk ontvangen uitkeringen en van de eventuele verjaring van die schuldvordering ten voordele van de vzw « Kidslife Brussels ».

De verwijzende rechter is van oordeel dat het aanvangspunt van de verjaring, dat is vastgesteld bij de in het geding zijnde bepalingen, die in werking zijn getreden op 1 augustus 2013, van toepassing is op de socialezekerheidsuitkeringen die zijn betaald na 1 augustus 2008.

B.3.3. De prejudiciële vraag heeft bijgevolg enkel betrekking op de tweede zin van artikel 120*bis*, derde lid, van de Algemene kinderbijslagwet en op artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981, waarbij het aanvangspunt van de vijfjarige verjaringstermijn, in geval van uitkeringen die ten onrechte werden betaald ingevolge bedrieglijke handelingen of ingevolge valse of opzettelijk onvolledige verklaringen, wordt vastgelegd op de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde.

B.4. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5. Inzake verjaring is er een zodanige verscheidenheid aan situaties dat uniforme regels in het algemeen niet haalbaar zijn en dat de wetgever moet kunnen beschikken over een ruime beoordelingsbevoegdheid wanneer hij die aangelegenheid regelt.

Het komt de wetgever toe de verjaringstermijn in te voeren die hij het meest wenselijk acht, alsook de nadere regels voor die termijn, waaronder het aanvangspunt. Het Hof vermog niet de opportuniteit van die keuzes af te keuren wanneer zij geen onevenredige gevolgen hebben.

B.6.1. De kortere verjaring waarin artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek voorziet, wordt verantwoord door de bijzondere aard van de schuldvorderingen die zij beoogt : het gaat erom, wanneer de schuld betrekking heeft op de uitkeringen van inkomsten die « bij het jaar of bij kortere termijnen » betaalbaar zijn, ofwel de kredietnemers te beschermen en de schuldeisers tot zorgvuldigheid aan te zetten, ofwel te vermijden dat het totaalbedrag van de periodieke schuldvorderingen voortdurend aangroeit. De kortere verjaring maakt het ook mogelijk de schuldenaars te beschermen tegen de opeenstapeling van periodieke schulden die, na verloop van tijd, een aanzienlijke kapitaalschuld zouden kunnen worden.

B.6.2. De sociaal verzekerden die in geval van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen onverschuldigde socialezekerheidsuitkeringen moeten terugbetalen, bevinden zich, wat de verjaring van hun schuld betreft, in een situatie die vergelijkbaar is met die van de schuldenaars van periodieke schulden.

De sociaal verzekerden die in geval van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen onverschuldigde socialezekerheidsuitkeringen moeten terugbetalen, zijn immers onderworpen aan een verjaringstermijn van vijf jaar, waarvan de duur identiek is aan die waarin is voorzien voor de schuldenaars van periodieke bedragen zoals beoogd bij artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek. Voor de eersten is het aanvangspunt van die termijn echter vastgesteld op de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde.

B.7.1. De verjaring van het in geval van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde ten onrechte uitgekeerde bedrag heeft steeds het voorwerp uitgemaakt van een specifieke regeling.

B.7.2. Vóór de vervanging ervan bij artikel 35 van de programmawet van 20 juli 2006, bepaalde artikel 120*bis*, derde lid, van de wetten « betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, samengeordend op 19 december 1939 » dat de verkorte verjaringstermijn van vijf jaar niet van toepassing was indien de ten onrechte betaalde uitkeringen verkregen werden door bedrieglijke handelingen of door valse of opzettelijk onvolledige verklaringen, zodat bij gebrek aan een specifieke vermelding in die bepaling, de verjaringstermijn tien jaar was.

B.7.3.1. Zoals het is vervangen bij artikel 35 van de programmawet van 20 juli 2006, bepaalde het in het geding zijnde artikel 120*bis*, derde lid, dat in afwijking van de verkorte verjaringstermijn van drie jaar de verjaringstermijn op vijf jaar werd gebracht als de ten onrechte betaalde uitkeringen verkregen werden door bedrieglijke handelingen of door valse of opzettelijk onvolledige verklaringen.

Er was niet voorzien in een specifiek aanvangspunt van de vijfjarige verjaringstermijn in geval van bedrog, zodat hij, overeenkomstig artikel 120*bis*, eerste lid, van de Algemene kinderbijslagwet, inging op de datum waarop de uitbetaling is geschied.

B.7.3.2. Die vijfjarige verjaringstermijn voor de terugvordering van in geval van bedrog ten onrechte betaalde kinderbijslag was bijgevolg van een duur die identiek is aan die waarin, in geval van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen van de betrokkene, is voorzien bij artikel 30, § 1, van de wet van 29 juni 1981.

Het Hof stelt vast dat het voormelde artikel 30 van de wet van 29 juni 1981, dat niet in werking is getreden, aangeeft dat de wetgever niet heeft bepaald dat de inzake sociale zekerheid gestorte uitkeringen, wanneer die onverschuldigd zijn geïnd, binnen de gemeenrechtelijke termijnen kunnen worden teruggevorderd. Hij heeft rekening willen houden met het feit dat « de eigen aard en het toenemende technische aspect van de normatieve teksten die ons sociale-zekerheidssysteem beheersen [...] een bijzondere regeling [vereisen] voor de materie van de terugvordering van onverschuldigde bedragen ten aanzien van de principes van het burgerlijk recht » (*Parl. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 508/1, p. 25). Hij heeft tevens erover gewaakt dat de korte verjaringstermijnen niet van toepassing zijn « indien ten onrechte werd betaald in geval van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen » en in dat geval de verjaringstermijn tot vijf jaar beperkt (artikel 30, § 1, derde lid, van voormelde wet van 29 juni 1981).

B.7.4.1. Artikel 49 van de programmawet van 28 juni 2013 heeft artikel 120*bis*, derde lid, van de Algemene kinderbijslagwet gewijzigd.

Die wijziging, die is ontstaan uit een amendement, werd als volgt verantwoord :

« In het nieuwe derde lid wordt bovendien de maatregel van artikel 39/16 opgenomen waarbij het moment waarop de verjaringstermijn ingaat wordt gewijzigd naar de dag waarop de instelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen [...] zodat die bepaling expliciet van toepassing wordt op de kinderbijslagsector » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2853/007, p. 10).

B.7.4.2. Het ontworpen artikel dat het bij artikel 55 van de programmawet van 28 juni 2013 ingevoegde artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 is geworden, werd als volgt verantwoord :

« De instellingen van sociale zekerheid worden vaak geconfronteerd met situaties waarbij sociaal verzekerden op frauduleuze wijze socialezekerheidsuitkeringen ontvangen hebben.

Aangezien die fraude soms laat wordt vastgesteld, is het dan niet langer mogelijk om de onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen omdat de verjaringstermijn overschreden is.

Met de voorgestelde wijziging zal het mogelijk zijn om die termijn niet langer vanaf de uitbetaling van de socialezekerheidsuitkering te laten lopen maar vanaf het moment waarop de fraude door de instelling ontdekt wordt.

Die maatregel zal het de instellingen van sociale zekerheid dus mogelijk maken om de op frauduleuze wijze verkregen bedragen efficiënter terug te vorderen.

Het voordeel van de wijziging van deze wet met algemene draagwijdte, is dat alle sociaal verzekerden op dezelfde manier behandeld worden wat betreft de termijn waarin de instellingen op dergelijke wijze verkregen onverschuldigd betaalde bedragen kunnen terugvorderen » (*ibid.*, p. 14).

B.7.4.3. Het verslag met betrekking tot die bepalingen vermeldt :

« In de huidige reglementering is het startpunt van verjaring de datum van betaling van de gezinsbijslag. Dat heeft als gevolg dat in een groot aantal fraudegevallen een deel van de betalingen verjaard zijn op het moment dat de fraude wordt vastgesteld, vooral omdat gezinsbijslag een afgeleid recht is.

De verjaringstermijn kan dus het best starten op het moment dat de fraude wordt vastgesteld, anders dreigt het onverschuldigde bedrag verjaard te zijn. In geval van misbruik door fictieve werkgevers en werknemers, werd de RKW immers bij het begin al gewaarschuwd van de fraude, maar kon hij geen onverschuldigde betaling vaststellen, zolang de fraude niet werd geconstateerd door de RSZ » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2853/017, pp. 9-10; zie ook *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2169/5, p. 7).

De staatssecretaris voor Sociale Zaken, Gezinnen en Personen met een handicap, belast met Beroepsrisico's, heeft ook gepreciseerd :

« Door fraude onterecht uitbetaalde bedragen worden al te vaak vastgesteld na het verstrijken van de verjaringstermijn, wat de motivering vormt voor de voorgestelde wijziging met betrekking tot het beginpunt van de verjaringstermijn » (*ibid.*, p. 14).

De staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale en de fiscale fraude heeft ook uiteengezet :

« Er wordt geopteerd voor een aanvang van de verjaring op het ogenblik van het laatste frauduleuze element (de laatste onterechte betaling die aan de vaststelling van de fraude voorafgaat). Die wijziging is nodig omdat in de praktijk blijkt dat 27 % van de onterecht uitbetaalde bedragen niet meer kunnen worden teruggevorderd indien de verjaring een aanvang neemt bij elke onrechtmatige uitbetaling » (*ibid.*, p. 16).

B.8. Uit het voorgaande blijkt dat de sociaal verzekerden die in geval van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen onverschuldigde socialezekerheidsuitkeringen moeten terugbetalen, rekening houdend met de bedrieglijke oorzaak van het onverschuldigde karakter van de bedragen die dienen te worden terugbetaald, zich in een situatie bevinden die verschilt van die van andere schuldenaars, met inbegrip van diegenen die worden beoogd bij artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, en dat objectieve verschil kan de invoering

verantwoorden van een specifieke regeling inzake verjaring, zowel wat betreft de verjaringstermijn als wat betreft het aanvangspunt van die termijn.

Ten aanzien van de legitieme doelstelling de sociale fraude te bestrijden, is het niet kennelijk onredelijk te voorzien in een aanvangspunt van de verjaringstermijn vanaf het ogenblik dat de socialezekerheidsinstelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde, aangezien die maatregel ertoe strekt de socialezekerheidsinstellingen de mogelijkheid te bieden bedrieglijk verkregen bedragen doeltreffender terug te vorderen.

B.9. Die maatregel brengt daarenboven geen onevenredige gevolgen met zich mee voor de sociaal verzekerde die socialezekerheidsuitkeringen heeft verkregen in geval van bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen.

De verjaringstermijn zal immers beginnen lopen vanaf een concreet en objectief criterium, namelijk het ogenblik waarop de socialezekerheidsinstelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde. Op die manier loopt de verjaringstermijn in geval van bedrog niet vóór men kennis heeft van het bedrog dat ten grondslag ligt aan de vordering tot terugbetaling van de onverschuldigde uitkeringen. Tot slot is de vijfjarige verjaringstermijn identiek aan die waarin is voorzien bij artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, zodat de sociaal verzekerden, zoals de in artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek beoogde schuldenaars van periodieke schulden, worden beschermd tegen de terugvordering van een opeenstapeling van onverschuldigde uitkeringen die, na verloop van tijd, een aanzienlijke kapitaalschuld zouden kunnen worden.

De wetgever heeft derhalve een billijk evenwicht bereikt tussen de doelstelling van rechtszekerheid die met een verjaringstermijn wordt nagestreefd, de bescherming van de sociaal verzekerden en de zorg om de doeltreffendheid te verzekeren van de terugvordering van bedrieglijk verkregen bedragen.

B.10.1. De inaanmerkingneming van artikel 23 van de Grondwet leidt niet tot een andere conclusie.

Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden en draagt de onderscheiden wetgevers op de erin vermelde economische, sociale en culturele rechten daartoe te waarborgen, waaronder « het recht op sociale zekerheid ».

De terugvordering van onverschuldigde socialezekerheidsuitkeringen die zijn verkregen door bedrog, arglist of bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde valt niet onder het toepassingsgebied van die grondwetsbepaling.

B.10.2. Voor het overige, in de veronderstelling dat de in het geding zijnde bepaling afbreuk zou kunnen doen aan een van de bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde grondrechten, en zonder dat het nodig is te onderzoeken of die eventuele afbreuk een aanzienlijke achteruitgang in de door een dergelijk recht geboden bescherming veroorzaakt, bestaan er in elk geval redenen van algemeen belang welke die eventuele achteruitgang verantwoorden.

Immers, zoals in B.8 en B.9 is vermeld, strekt de in het geding zijnde maatregel, door als aanvangspunt van de verjaringstermijn het ogenblik vast te leggen waarop de socialezekerheidsinstelling kennis heeft van het bedrog, de arglist of de bedrieglijke handelingen van de sociaal verzekerde, ertoe de sociale fraude te bestrijden, met inachtneming van een billijk evenwicht tussen de doelstelling van rechtszekerheid die met een verjaringstermijn wordt nagestreefd, de bescherming van de sociaal verzekerden en de zorg om de doeltreffendheid te verzekeren van de terugvordering van bedrieglijk verkregen bedragen.

B.11. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 120*bis*, derde lid, van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 en artikel 30/2 van de wet van 29 juni 1981 « houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers », zoals respectievelijk gewijzigd en ingevoegd bij de artikelen 49 en 55 van de programmawet van 28 juni 2013, schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 januari 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût