



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 131/2022  
van 20 oktober 2022  
Rolnummer : 7624**

*In zake* : de prejudiciële vragen over de artikelen 100 en 101 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, gesteld door het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Hasselt.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters en S. de Bethune, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest van 11 augustus 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 16 augustus 2021, heeft het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Hasselt, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schenden de artikelen 100 en 101 van de Wet 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (ZIV-wet) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in die zin geïnterpreteerd dat een onderscheid gemaakt wordt tussen twee categorieën van personen waarvan ten onrechte ontvangen prestaties worden teruggevorderd, namelijk doordat bij een terugvordering van de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die arbeid heeft verricht zonder de in artikel 100, § 2 ZIV-wet bedoelde toelating, of zonder de voorwaarden van de toelating te respecteren de terugvordering wordt beperkt tot de dagen of de periode van niet-toegelaten arbeid, terwijl een dergelijke/gelijkaardige beperking ontbreekt bij een terugvordering omdat de gerechtigde om enige andere reden niet in de voorwaarden was zoals vereist door artikel [100] van de ZIV-wet, in het bijzonder wat betreft de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die een niet door de wet toegelaten/illegale werkzaamheid heeft verricht en dit om reden dat laatstgenoemde de bedoelde toelating niet zou hebben kunnen krijgen ?

2. Schendt artikel 101 § 2, tweede lid van de Wet 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (ZIV-wet) de artikelen 10 en 11 van

de Grondwet, in die zin geïnterpreteerd dat enkel de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die arbeid heeft verricht zonder de in artikel 100 § 2 ZIV-wet bedoelde toelating, of zonder de voorwaarden van de toelating te respecteren, zich tot het Beheerscomité van de Dienst voor Uitkeringen zou kunnen richten met een verzoek om geheel of gedeeltelijk af te zien van de terugvorderingen van de ontvangen uitkeringen, daar waar deze mogelijkheid niet zou bestaan voor de gerechtigde die om enige andere reden (in het bijzonder de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die een niet door de wet toegelaten (illegale) arbeid heeft verricht tijdens zijn arbeidsongeschiktheid) niet in de voorwaarden is zoals vereist door artikel 100 ZIV-wet ?

3. Schendt de leemte in de Wet 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (ZIV-wet) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu deze wet niet voorziet in een beperking van de terugvordering van ontvangen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor de werknemer die bewijst dat hij te goeder trouw uitkeringen heeft ontvangen waarop hij geen recht had, noch voor de administratieve overheid noch voor de rechter, terwijl de wetgever deze mogelijkheid wel heeft voorzien binnen de werkloosheidsreglementering (artikel 169 van het KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering) zodat de rechter wel de goede trouw van een werkloze in rekening kan brengen, bij het bepalen van de omvang van het terugvorderingsrecht van de ten onrechte uitgekeerde werkloosheidsuitkeringen, maar de rechter de goede trouw van een persoon die te goeder trouw een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt niet in rekening kan brengen, bij het bepalen van de omvang van het terugvorderingsrecht van de ten onrechte uitgekeerde arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- David Bergers, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Janssen, advocaat bij de balie van Limburg;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Slegers en Mr. M. Kerkhofs, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 29 juni 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers S. de Bethune en T. Giet 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 13 juli 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 13 juli 2022 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

De appelland in het bodemgeschil, David Bergers, heeft hoger beroep ingesteld bij het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Hasselt, tegen het vonnis van 3 februari 2020 van de Arbeidsrechtbank Antwerpen, afdeling Tongeren. De geïntimeerde in het bodemgeschil is het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten (hierna : het NVSM). Het bodemgeschil gaat over de terugvordering door het NVSM van de door David Bergers in de periode van 1 januari 2016 tot en met 29 augustus 2017 genoten arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, ten belope van 34 266,38 euro, later teruggebracht tot 17 402,59 euro.

Bij administratieve beslissing van 4 december 2018 besliste het NVSM om arbeidsongeschiktheidsuitkeringen terug te vorderen omdat David Bergers tijdens zijn periode van erkende arbeidsongeschiktheid niet alle werkzaamheden had onderbroken en voor die activiteiten geen toelating had verkregen van de adviserende arts.

Voor de periode van 1 januari 2016 tot 15 november 2016 heeft het NVSM de terugvordering van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen beperkt tot de gewerkte dagen, met toepassing van artikel 101, § 2, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, (hierna : de ZIV-Wet). Voor de periode vanaf 15 november 2016 werden alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen teruggevorderd.

Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat het NVSM bij zijn interpretatie van de artikelen 100 en 101 van de ZIV-Wet een onderscheid lijkt te maken tussen categorieën van personen van wie ten onrechte ontvangen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden teruggevorderd. De beperking van de terugvordering tot de gepresteerde dagen of periodes op grond van artikel 101, § 2, eerste lid, van de ZIV-Wet zou volgens het NVSM enkel gelden voor de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die arbeid heeft verricht zonder de in artikel 100, § 2, van de ZIV-Wet bedoelde toelating, of zonder de voorwaarden ervan te respecteren, maar die een dergelijke toelating in theorie wel had kunnen krijgen. Die beperking zou daarentegen niet gelden voor de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die een niet door de wet toegelaten of illegale arbeid heeft verricht tijdens zijn arbeidsongeschiktheid, aangezien voor een dergelijke activiteit geen toelating van de adviserende arts kan worden verkregen. Voorts zou in dat geval, de tweede categorie van personen zich evenmin tot het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen kunnen wenden met het oog op het geheel of gedeeltelijk afzien van de terugvordering van de uitkeringen in behartenswaardige gevallen en bij afwezigheid van bedrieglijk opzet. Het verwijzende rechtscollege stelt zich de vraag of die interpretatie van de artikelen 100 en 101 van de ZIV-Wet bestaanbaar is met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Daarnaast stelt het verwijzende rechtscollege ook vast dat de ZIV-Wet niet voorziet in een beperking van de terugvordering van ontvangen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor de werknemer die bewijst dat hij te goeder trouw uitkeringen heeft ontvangen waarop hij geen recht had, noch voor de administratieve overheid, noch voor de rechter, terwijl binnen de werkloosheidsreglementering wel daarin voorzien is.

Bij arrest van 11 augustus 2021 beslist het verwijzende rechtscollege dan ook aan het Hof de bovenvermelde prejudiciële vragen te stellen, alvorens zich uit te spreken over de grond van de zaak.

## III. In rechte

- A -

A.1.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, wijst de appelland in het bodemgeschil, David Bergers, in hoofdorde erop dat het NVSM bij de interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen een onderscheid maakt tussen twee categorieën van begunstigten die ten onrechte arbeidsongeschiktheidsuitkeringen hebben ontvangen. De arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die arbeid heeft verricht zonder te beschikken over de voorafgaande toelating van de adviserende arts, maar die toestemming in theorie wel had kunnen verkrijgen, wordt anders behandeld dan de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die arbeid heeft verricht zonder te beschikken over de voorafgaande toestemming van de adviserende arts en die in theorie ook die toestemming niet zou hebben kunnen verkrijgen, bijvoorbeeld omdat de activiteit door de wet niet toegelaten is.

A.1.2. Volgens David Bergers vloeit die interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen als zodanig niet uitdrukkelijk voort uit de wettekst zelf, maar uit een combinatie van de betrokken wetsartikelen door de administratie. Uit die combinatie leidt de administratie af dat aangezien de adviserende arts geen toelating kan of mag verlenen tot het verrichten van een onwettige of illegale arbeid en hiervoor ook geen geldige aanvraag zou kunnen worden ingediend, artikel 101 van de ZIV-Wet bijgevolg niet van toepassing is. Een betrokkene die een dergelijke niet-toegelaten onwettige arbeid hervat, zou dan zelf een onmiddellijk einde maken aan de arbeidsongeschiktheid, zodat alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vanaf dat ogenblik moeten worden terugbetaald en de beperking van artikel 101, § 2, van de ZIV-Wet niet geldt.

A.2.1. Voor zover die interpretatie geen kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepalingen betreft, stelt David Bergers in ondergeschikte orde dat het verschil in behandeling leidt tot een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.2.2. Allereerst is het criterium van onderscheid niet objectief. Het onderscheid dat de adviserende arts in het ene geval nooit een toelating zou kunnen hebben verlenen, en in het andere geval wel, is slechts hypothetisch, aangezien beide categorieën van personen in elk geval geen toelating hebben gevraagd om de arbeid te mogen hervatten. Een onderscheid wordt dus gemaakt tussen beide categorieën van personen in de hypothese dat zij wel een aanvraag tot werkhervatting hadden ingediend bij de adviserende arts, waarbij de arts een onderzoek zou hebben gevoerd en de reden tot weigering van de werkhervatting in beide gevallen verschillend zou zijn.

A.2.3. Verder is het criterium van onderscheid, namelijk de legale of de illegale aard van de activiteit die wordt uitgeoefend door de betrokkene, geen pertinent criterium om te oordelen of de betrokkene al dan niet arbeidsongeschikt is, hetgeen veeleer een medische beoordeling betreft. Verwijzend naar de eerdere rechtspraak van het Hof, stelt David Bergers dat de wetgever zich immers erom heeft bekommerd de gezondheid van de arbeidsongeschikte werknemer te beschermen en te vermijden dat hij het risico neemt zijn gezondheidstoestand te verergeren, wat verantwoordt dat de werkhervatting wordt gekoppeld aan een toelating van de adviserende arts.

A.2.4. Ten slotte stelt David Bergers dat de gevolgen van de aangewende middelen niet in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel. Het verrichten van een zeer beperkte illegale activiteit met een zeer kleine winstmarge zou immers automatisch impliceren dat de betrokkene een einde maakt aan de arbeidsongeschiktheid en zijn recht op uitkeringen onmiddellijk verliest, zonder enige mogelijkheid om het terugvorderingsrecht te matigen. Het onderscheid is niet redelijk te verantwoorden, nu er voor het bestraffen van illegale arbeid een eigen strafrechtelijk sanctieapparaat bestaat, en personen die arbeid verrichten zonder voorafgaande toelating van de adviserende arts voor wie artikel 101 van de ZIV-Wet wel zou gelden dat veelal doen zonder sociaal- of fiscaalrechtelijke verplichtingen na te leven. De prejudiciële vraag moet dan ook bevestigend worden beantwoord.

A.3. De tweede prejudiciële vraag dient volgens David Bergers, om dezelfde redenen als aangehaald ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag, ook bevestigend te worden beantwoord.

A.4.1. Wat de derde prejudiciële vraag betreft, stelt David Bergers dat, hoewel de uitkeringen bedoeld in de ZIV-Wet en deze van de werkloosheidsreglementering onderworpen zijn aan verschillende bijstandsregelingen en eigen toepassings- en uitvoeringsmodaliteiten, de wetgever in beide gevallen in een sociaal vangnet en een (vervangings)inkomen beoogde te voorzien voor de betrokkenen, die buiten hun eigen wil en zonder enige schuld van henzelf, niet kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt. Beide categorieën van personen zijn vergelijkbaar.

A.4.2. Volgens David Bergers berust het in het geding zijnde verschil in behandeling op het criterium van het type van de betrokken uitkeringen. Hoewel een dergelijk criterium objectief is, is het niet relevant in het licht van de doelstelling van de wetgever. Beide categorieën van begunstigten van uitkeringen hebben in beginsel onvrijwillig afstand gedaan van de inkomsten uit arbeid. Ze kunnen beiden worden geconfronteerd met terugvorderingen door sociale instellingen, terwijl zij te goeder trouw in de overtuiging verkeerden dat zij voldeden aan de voorwaarden om recht te hebben op de betrokken uitkering. Beide categorieën van personen zijn dus in dezelfde mate beschermingswaardig.

A.4.3. De terugvordering van de arbeidsongeschiktheidsuitkering, zonder dat de administratie of rechter rekening kan houden met de goede trouw van de begunstigde, kan in bepaalde gevallen dermate afbreuk doen aan de precare financiële toestand van de persoon aan wie ze is opgelegd dat ze niet evenredig is met het nagestreefde wettelijke doel. Daar de reglementering inzake de werkloosheidsuitkeringen voorziet in mogelijkheden om de terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen te beperken in geval van de goede trouw van de werkloze, is

het volgens David Bergers niet redelijk verantwoord dat in geen vergelijkbare beperking is voorzien voor de terugvordering van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die in vergelijkbare gevallen ten onrechte zijn betaald aan een begunstigde die eveneens te goeder trouw is. Volgens David Bergers dient de prejudiciële vraag dus bevestigend te worden beantwoord en komt het aan de verwijzende rechter toe een einde te maken aan de ongrondwettige lacune.

A.5.1. In hoofdorde is de Ministerraad van mening dat de prejudiciële vragen niet dienen te worden beantwoord, aangezien ze kennelijk niet dienstig zijn om het geschil in het bodemgeding te beslechten. Hoewel volgens de Ministerraad vaststaat dat David Bergers arbeidsongeschikt werd verklaard en zonder toelating van de adviserende arts arbeid verrichtte, staat evenzeer vast dat de adviserende arts onmogelijk toelating zou kunnen of mogen geven voor de arbeid in kwestie. David Bergers kon dus ook onmogelijk de mildering van de terugbetaling van ten onrechte ontvangen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen genieten.

A.5.2. Daarnaast stelt de Ministerraad dat de voorgelegde interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen berust op een kennelijk onjuiste lezing van de wet. De betrokken wetsbepalingen maken immers geen onderscheid tussen een arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die arbeid heeft verricht zonder de in artikel 100, § 2, van de ZIV-Wet bedoelde toelating, of zonder de voorwaarden van de toelating na te leven, en een gerechtigde die om enige andere reden niet aan de voorwaarden beantwoordde zoals vereist door artikel 100 van de ZIV-Wet, in het bijzonder wat betreft een gerechtigde die een niet door de wet toegelaten of illegale activiteit heeft verricht. Het onderscheid is niet wettelijk van aard, maar berust op de feitelijke onmogelijkheid dat voor het hervatten van de arbeid toelating zou kunnen worden gegeven. Aangezien de tweede en de derde prejudiciële vraag voortvloeien uit de vaststelling dat de terugbetaling ontegensprekelijk verschuldigd is, behoeven ze om dezelfde redenen geen antwoord.

A.6.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, stelt de Ministerraad in ondergeschikte orde dat het in geding zijnde verschil in behandeling op een onderscheid in feite berust en dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet enkel juridische verschillen in behandeling verbieden. Een niet-toegelaten en niet-toelaatbare activiteit zal, in tegenstelling tot een niet-toegelaten maar wel toelaatbare activiteit, onmogelijk kunnen worden opgevolgd en gecontroleerd, en dus onmogelijk tot bepaalde dagen kunnen worden beperkt.

A.6.2. Voorts stelt de Ministerraad dat de blijvende erkenning als arbeidsongeschikt na werkhervatting op grond van artikel 100, § 2, van de ZIV-Wet de naleving van drie voorwaarden veronderstelt, waaronder de toelating van het werk. Aangezien verboden arbeid niet kan worden toegestaan door de adviserende arts, kan de betrokken werknemer niet arbeidsongeschikt erkend blijven. Het automatische gevolg hiervan is dat de betrokken werknemer die een verboden werkzaamheid uitoefent, niet meer beantwoordt aan de oorspronkelijke voorwaarde van arbeidsongeschiktheid en onmogelijk kan beantwoorden aan de voorwaarde om erkend te blijven. Wanneer de betrokken persoon geen arbeidsongeschikt erkende gerechtigde is of kan zijn, is aldus de Ministerraad artikel 101 van de ZIV-Wet niet van toepassing.

A.6.3. Volgens de Ministerraad berust het in het geding zijnde onderscheid op een objectief criterium, namelijk het al dan niet erkend zijn als arbeidsongeschikt. Wanneer de reden voor niet-erkenning niet van medische aard is, maar verbonden is aan het feit dat de betrokkene geen toelating kreeg of kon krijgen, is het niet onredelijk de betrokken persoon niet te onderwerpen aan een geneeskundig onderzoek om na te gaan of hij nog steeds medisch arbeidsongeschikt is. Het onderscheid is volgens de Ministerraad evenmin onredelijk in zoverre een uiterst beperkte illegale activiteit met uiterst beperkte winst een einde maakt aan de arbeidsongeschiktheid. De tempering die toelaat het werk te hervatten en arbeidsongeschikt erkend te blijven is een bewuste en doelgerichte uitzonderingsregel die herintegratie op de arbeidsmarkt beoogt te bevorderen. De wetgever mocht aan die gunst voorwaarden te koppelen, zoals de toelating door de adviserende arts. Het feit dat illegale arbeid niet werd overwogen bij die beleidskeuze, kan niet worden bekritiseerd. De eerste prejudiciële vraag dient dus volgens de Ministerraad ontkennend te worden beantwoord.

A.7. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, stelt de Ministerraad in ondergeschikte orde dat het in het geding zijnde onderscheid in behandeling berust op feitelijke elementen. De arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die een onrechtmatige activiteit uitoefent, zou zich tot het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen kunnen richten, maar zou onmogelijk een vrijstelling kunnen genieten, gelet op de aard van de activiteiten die zonder toelating werden hervat. Aangezien het Beheerscomité onmogelijk zou mogen ingaan op de vraag, is het verantwoord dat het niet wordt belast met een kennelijk onontvankelijke vordering. Volgens de Ministerraad zijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet geschonden en dient de tweede prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.8.1. Wat de derde prejudiciële vraag betreft, stelt de Ministerraad in ondergeschikte orde dat de vraag uitgaat van een verkeerde opvatting omtrent artikel 101, § 2, van de ZIV-Wet. Hij wijst erop dat het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen wettelijk ermee belast is te overwegen om, in behartenswaardige gevallen en bij afwezigheid van bedrieglijk opzet, geheel of gedeeltelijk af te zien van de terugvordering van uitkeringen. Volgens de Ministerraad sluit het verrichten van onwettige arbeid echter uit dat die arbeid te goeder trouw wordt verricht. Het in het geding zijnde onderscheidingscriterium ligt aldus niet in de wet vervat, doch in de feiten.

A.8.2. Voorts wijst de Ministerraad erop dat, naast de specifieke regels vervat in artikel 101 van de ZIV-Wet, tevens een algemene regel bestaat met betrekking tot het afzien van terugvorderingen, namelijk artikel 22 van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde ». Op basis van die bepaling kunnen alle instellingen van de sociale zekerheid afzien van de terugvordering van onverschuldigde bedragen. Het feit dat de regel in een andere tekst is opgenomen dan de ZIV-Wet, vormt op zich geen schending van het gelijkheidsbeginsel. Aangezien de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet zijn geschonden, dient de derde prejudiciële vraag volgens de Ministerraad ontkennend te worden beantwoord.

- B -

B.1.1. Het verwijzende rechtscollege wenst met de eerste en tweede prejudiciële vraag te vernemen of de artikelen 100 en 101 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : de ZIV-Wet) bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in die zin geïnterpreteerd dat twee categorieën van personen van wie ten onrechte ontvangen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden teruggevorderd, verschillend worden behandeld.

In de interpretatie die het verwijzende rechtscollege voorlegt, moet de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die arbeid heeft verricht zonder een toelating tot werkhervatting, bedoeld in artikel 100, § 2, van de ZIV-Wet, of zonder de voorwaarden ervan te respecteren, enkel de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen terugbetalen die hij ontvangen heeft voor de dagen of de periode van niet-toegelaten arbeid, krachtens artikel 101, § 2, eerste lid, van de ZIV-Wet, terwijl een dergelijke beperking niet zou gelden voor de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die een niet door de wet toegelaten of illegale werkzaamheid heeft verricht waarvoor hij geen toelating tot werkhervatting zou kunnen krijgen. Bovendien zou de eerste categorie van personen zich kunnen richten tot het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen met een verzoek om geheel of gedeeltelijk af te zien van de terugvordering van de ontvangen uitkeringen, krachtens artikel 101, § 2, tweede lid, van de ZIV-Wet, terwijl een dergelijke mogelijkheid niet zou bestaan voor de tweede categorie van personen.

B.1.2. Met de derde prejudiciële vraag wordt het Hof ondervraagd over de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van de door het verwijzende rechtscollege

vastgestelde lacune in de ZIV-Wet, nu die wet niet voorziet in een beperking van de terugvordering van ontvangen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor de werknemer die bewijst dat hij te goeder trouw heeft ontvangen waarop hij geen recht had, noch voor de administratieve overheid, noch voor de rechter, terwijl de wetgever wel in die mogelijkheid heeft voorzien binnen de werkloosheidsreglementering, namelijk in artikel 169 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering ».

B.2. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de artikelen 100 en 101 van de ZIV-Wet, die, in de versie van toepassing op het bodemgeschil, bepalen :

« Art. 100. § 1. Wordt als arbeidsongeschikt erkend als bedoeld in deze gecoördineerde wet, de werknemer die alle werkzaamheid heeft onderbroken als rechtstreeks gevolg van het intreden of het verergeren van letsels of functionele stoornissen waarvan erkend wordt dat ze zijn vermogen tot verdienen verminderen tot een derde of minder dan een derde van wat een persoon, van dezelfde stand en met dezelfde opleiding, kan verdienen door zijn werkzaamheid in de beroepscategorie waartoe de beroepsarbeid behoort, door betrokkene verricht toen hij arbeidsongeschikt is geworden, of in de verschillende beroepen die hij heeft of zou kunnen uitoefenen hebben uit hoofde van zijn beroepsopleiding.

[...]

§ 2. Wordt als arbeidsongeschikt erkend, de werknemer die een toegelaten arbeid hervat op voorwaarde dat hij, van een geneeskundig oogpunt uit, een vermindering van zijn vermogen van ten minste 50 pct. behoudt.

De Koning bepaalt binnen welke termijn en onder welke voorwaarden de toelating tot werkhervatting als bedoeld in het eerste lid wordt verleend.

De Koning bepaalt eveneens onder welke voorwaarden en in welke mate de uitkeringen worden toegekend in geval van niet naleving van de termijn of de voorwaarden bepaald met toepassing van het tweede lid.

De weigeringsbeslissing om de toelating tot werkhervatting te verlenen of de beslissing die een einde aan de arbeidsongeschiktheid stelt omdat de gerechtigde, van een geneeskundig oogpunt uit, geen vermindering van zijn vermogen van ten minste 50 pct. behoudt, heeft uitwerking ten vroegste vanaf de dag na de datum van de verzending of overhandiging van de beslissing aan de gerechtigde. De Koning bepaalt onder welke voorwaarden en in welke mate de uitkeringen worden toegekend voor de periode die de ingangsdatum van de hogervermelde beslissingen voorafgaat.

Art. 101. § 1. De arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die arbeid heeft verricht zonder de in artikel 100, § 2, bedoelde toelating, of zonder de voorwaarden van de toelating te respecteren, wordt onderworpen aan een geneeskundig onderzoek om na te gaan of de erkenningsvoorwaarden voor de arbeidsongeschiktheid zijn vervuld op de datum van het

onderzoek. De Koning bepaalt de termijn waarbinnen dit onderzoek uitgevoerd moet worden, te rekenen vanaf de vaststelling van de niet-toegelaten activiteit of van de mededeling ervan.

In geval van een negatieve beslissing, wordt een beslissing van einde van erkenning betekend aan de betrokkene binnen de termijn bepaald door de Koning.

§ 2. De gerechtigde bedoeld in paragraaf 1 moet de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen terugbetalen die hij ontvangen heeft voor de dagen of de periode tijdens welke hij de niet toegelaten arbeid heeft verricht. Als de gerechtigde evenwel op zondag een niet toegelaten arbeid heeft verricht, wordt telkens de uitkering teruggevorderd die is toegekend voor de eerste voorafgaande vergoedbare dag waarop de gerechtigde geen arbeid heeft verricht.

Het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen kan evenwel geheel of gedeeltelijk afzien van de terugvordering van de uitkeringen, bedoeld in het eerste lid, in behartenswaardige gevallen en bij afwezigheid van een bedrieglijk opzet.

Deze beslissing houdt rekening met de evenredigheid die in acht genomen moet worden tussen de omvang van de terugvordering enerzijds, en de aard of de ernst van de tekortkoming van de gerechtigde aan zijn verplichtingen anderzijds.

In dit kader houdt het Comité met name rekening met de volgende elementen :

1° de sociale en financiële situatie van de gerechtigde, evenals elk ander persoonlijk pertinent gegeven;

2° de al dan niet onderwerping van de niet toegelaten activiteiten aan de sociale zekerheid;

3° de omvang van de voormelde activiteiten evenals de belangrijkheid van de betrokken inkomsten.

§ 3. De dagen of het tijdvak waarvoor de uitkeringen worden teruggevorderd, worden gelijkgesteld met vergoede dagen voor de vaststelling van de rechten van de gerechtigde op sociale zekerheidsprestaties, alsook van de personen die hij ten laste heeft ».

B.3. Artikel 100 van de ZIV-Wet vindt zijn oorsprong in de wet van 9 augustus 1963 « tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering ».

Uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt dat de wetgever de arbeidsongeschiktheid heeft willen vergoeden omdat zij het vermogen tot verdienen van de werknemer vermindert. Bovendien werd in verband met de mogelijkheid tot hervatting van een beroepsactiviteit beklemtoond :

« Wanneer de werknemer een beroepsinkomen tijdens de uitkeringsperiode mag genieten, is het billijk het loon dat hij vóór zijn arbeidsongeschiktheid verdiende niet meer in de volle verhouding als bepaald in de artikelen 46, 50 en 53 te vervangen, aangezien dat loon alsdan



gedeeltelijk vervangen wordt door het beschouwde beroepsinkomen » (*Parl. St.*, Kamer, 1962-1963, nr. 527/1, p. 23).

De wetgever heeft zich eveneens erom bekommerd de gezondheid van de werknemer te beschermen en te vermijden dat hij het risico neemt zijn gezondheidstoestand te verergeren, hetgeen verantwoordt dat de werkhervatting wordt gekoppeld aan de voorwaarde met betrekking tot het verkrijgen van de toelating van de adviserende arts.

B.4.1. De arbeidsongeschiktheidsuitkering, bedoeld in artikel 100 van de ZIV-Wet, is bestemd om het verlies aan economische geschiktheid van de arbeidsongeschikte werknemer te compenseren.

Daartoe worden in artikel 100, § 1, van de ZIV-Wet drie voorwaarden vastgesteld om een dergelijke uitkering te genieten. De werknemer dient elke werkzaamheid te hebben onderbroken; die onderbreking moet het rechtstreekse gevolg zijn van het intreden of het verergeren van letsels of functionele stoornissen; die laatste moeten zijn vermogen tot verdienen met minstens twee derden verminderen.

De vermindering van zijn vermogen tot verdienen mag niet worden gelijkgesteld met het concrete loonverlies dat de betrokkene lijdt als gevolg van het stopzetten van zijn werkzaamheid. Die vermindering dient immers te worden bepaald door de situatie van de betrokkene te toetsen aan een referteberoep, waarbij met name rekening wordt gehouden met zijn « stand » en « opleiding », alsook met zijn beroep of de verschillende beroepen die hij gelet op zijn beroepsopleiding zou kunnen uitoefenen.

B.4.2. Artikel 100, § 2, van de ZIV-Wet vormt een mildering van het uit paragraaf 1 van dat artikel afgeleide verbod om een werkzaamheid te cumuleren met een uitkering voor arbeidsongeschiktheid. De werknemer kan immers een werkzaamheid hervatten na ze volledig te hebben beëindigd, en daarbij het voordeel van de tegemoetkoming van de ziekte- en invaliditeitsverzekering behouden voor zover de adviserende arts daarvoor toelating heeft gegeven en de werknemer vanuit geneeskundig oogpunt voor minstens 50 % arbeidsongeschikt blijft.

B.5. Artikel 101, § 1, van de ZIV-Wet bepaalt dat wie, na arbeidsongeschikt te zijn verklaard, arbeid hervat zonder de toelating tot werkhervatting, bedoeld in artikel 100, § 2, of zonder de voorwaarden ervan te respecteren, wordt onderworpen aan een geneeskundig onderzoek om na te gaan of de erkenningsvoorwaarden voor de arbeidsongeschiktheid zijn vervuld op de datum van het onderzoek.

Krachtens artikel 101, § 2, van de ZIV-Wet moet de gerechtigde de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen terugbetalen die hij ontvangen heeft « voor de dagen of de periode tijdens welke hij de niet toegelaten arbeid heeft verricht ». Het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen, die deel uitmaakt van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV), kan evenwel geheel of gedeeltelijk afzien van de terugvordering van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in behartenswaardige gevallen en bij afwezigheid van een bedrieglijk opzet.

B.6. Het staat in de regel aan het verwijzende rechtscollege de bepalingen die het toepast te interpreteren, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepalingen.

Het komt in de regel eveneens het verwijzende rechtscollege toe te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.7.1. De ZIV-Wet biedt geen omschrijving van de in het geding zijnde bepalingen opgenomen termen « werkzaamheid » en « arbeid ». Volgens het Hof van Cassatie mag de term « werkzaamheid » volgens zijn gewone betekenis niet worden verward met de woorden « werk » en « beroepsarbeid » (Cass., 23 april 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, nr. 493). In zijn arrest van 18 mei 1992 stelde het Hof van Cassatie dat onder de term « arbeid », zoals vermeld in artikel 56, § 2, thans artikel 100, § 2, van de ZIV-Wet moet worden verstaan : « elke werkzaamheid met produktief karakter die wordt verricht in het maatschappelijk verkeer, ook als zij niet tegen loon als vriendendienst wordt verricht » (Cass., 18 mei 1992, *Arr. Cass.*, 1991-1992, nr. 490). De termen « werkzaamheid » en « arbeid » hebben dus een ruime betekenis. Een werkzaamheid is elke activiteit die gericht is op de productie van diensten of goederen waaruit rechtstreeks of onrechtstreeks een economisch voordeel kan worden gehaald voor

degene die de activiteit heeft verricht of voor iemand anders (Arbh. Antwerpen (afd. Hasselt), 28 november 1997, *P. t. NVSM en RIZIV*).

Uit de rechtspraak van de arbeidsgerechten vloeit voort dat ook het plegen van een misdrijf, zoals het plegen van een diefstal en het verwerven, houden en verkopen van cannabis, tijdens de periode van erkende arbeidsongeschiktheid als een « werkzaamheid » dient te worden beschouwd (zie in die zin Arbh. Antwerpen (afd. Hasselt), 28 november 1997, *P. t. NVSM en RIZIV*; Arbh. Bergen, 23 januari 2020, *G.M. t. UNMS* (A.R. nr. 2019/AM/9)). De termen « werkzaamheid » en « arbeid » omvatten dus eveneens werkzaamheden met een productief karakter die worden verricht in het maatschappelijk verkeer, en die niet zijn toegestaan door de wet of een illegaal karakter vertonen.

Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat ook het verwijzende rechtscollege van oordeel is dat het illegale karakter van een activiteit niet belet dat zij wordt beschouwd als « werkzaamheid » in de zin van artikel 100 van de ZIV-Wet.

B.7.2. Krachtens artikel 100, § 2, van de ZIV-Wet dient een arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die een werkzaamheid hervat na alle werkzaamheden te hebben beëindigd en die voor minstens 50 % arbeidsongeschikt blijft, van de adviserende arts daarvoor toelating te krijgen. Zoals in B.3 is vermeld, wilde de wetgever vermijden dat een hervatting van arbeid zou leiden tot het verergeren van de gezondheidstoestand van de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde. Krachtens artikel 230, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 « tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 », kan de adviserende arts toelating verlenen voor zover de activiteit verenigbaar is met de betrokken aandoening.

Op grond van artikel 101, § 1, van de ZIV-Wet wordt de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die een werkzaamheid heeft hervat zonder toelating van de adviserende arts of met miskennis van de voorwaarden gekoppeld aan die toelating, onderworpen aan een onderzoek om zo na te gaan of hij, vanuit geneeskundig oogpunt en op de datum van het onderzoek, nog voor minstens 50 % arbeidsongeschikt blijft. Als men op het ogenblik van het onderzoek nog steeds aan die voorwaarde voldoet, behoudt men de erkenning. Dat onderzoek door de adviserende arts is derhalve enkel op de toekomst gericht.

De gerechtigde die niet-toegelaten arbeid heeft verricht of de voorwaarden van de toelating niet heeft gerespecteerd, dient krachtens artikel 101, § 2, van de ZIV-Wet de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen terug te betalen die hij ontvangen heeft voor de dagen of de periode tijdens welke hij de niet-toegelaten arbeid heeft verricht. De ten onrechte toegekende uitkeringen voor de periode van niet-toegelaten arbeid worden aldus teruggevorderd met beperking tot de dagen of periode van verrichte arbeid.

B.7.3. Uit het voorgaande blijkt dat het optreden van de adviserende arts erop gericht is een medische beoordeling te maken met het oog op het al dan niet toestaan van de hervatting van arbeid of het beëindigen van de arbeidsongeschiktheid. In het licht van de gevestigde rechtspraak van het Hof van Cassatie en de arbeidsgerechten, zoals in B.7.1 is weergegeven, dient te worden aangenomen dat het enkele gegeven dat een arbeidsongeschikt erkende gerechtigde een niet door de wet toegestane of illegale werkzaamheid heeft verricht niet ertoe leidt dat, wanneer een dergelijke activiteit wordt verricht zonder toelating van de adviserende arts, zij niet kan worden beschouwd als niet-toegelaten arbeid in de zin van artikel 101, §§ 1 en 2, van de ZIV-Wet.

B.7.4. Anders dan de Ministerraad stelt, kan uit de in het geding zijnde bepalingen, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie en de arbeidsgerechten, dus niet worden afgeleid dat ten aanzien van de arbeidsongeschikt erkende gerechtigde die een niet door de wet toegestane of illegale werkzaamheid uitoefent zonder toelating van de adviserende arts, bij de terugvordering van ten onrechte ontvangen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen de terugbetaling niet wordt beperkt tot de dagen of periode van niet-toegelaten arbeid.

B.7.5. Aangezien de eerste en de tweede prejudiciële vraag berusten op een kennelijk onjuiste interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen, behoeven zij geen antwoord.

B.8. De derde prejudiciële vraag vloeit voort uit de hypothese dat een arbeidsongeschikt erkende gerechtigde van wie ten onrechte ontvangen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden teruggevorderd wegens het hervatten van een niet-toegelaten arbeid, geen mogelijkheid heeft zich tot de administratie of rechter te richten met het oog op het geheel of gedeeltelijk afzien van de terugvorderingen om redenen van goede trouw, indien hij zich niet op grond van artikel 101, § 2, van de ZIV-wet tot het Beheerscomité van de Dienst voor uitkeringen zou kunnen wenden.

Die hypothese is onlosmakelijk verbonden met de door het verwijzende rechtscollege voorgelegde verschil in behandeling tussen de in B.1.1 vermelde categorieën van personen. Aangezien dat vermeende verschil in behandeling berust op een kennelijk onjuiste interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen, behoeft de derde prejudiciële vraag evenmin een antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vragen behoeven geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 oktober 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen