



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 22/2023
van 9 februari 2023
Rolnummer : 7770**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 21, § 3, tweede en derde lid, van de wet van 13 juni 1966 « betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden », zoals gewijzigd bij artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit nr. 205 van 29 augustus 1983, gesteld door de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 28 februari 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 8 maart 2022, heeft de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 21, § 3, tweede en derde lid, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, zoals gewijzigd bij artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit nr. 205 van 29 augustus 1983, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het wordt geïnterpreteerd in die zin dat het de Federale Pensioendienst de mogelijkheid biedt om de bedragen die ten onrechte werden geïnd door een sociaal verzekerde die een buitenlands voordeel niet heeft aangegeven volledig terug te vorderen, terwijl een sociaal verzekerde die een ander voordeel dan een buitenlands voordeel niet heeft aangegeven, in voorkomend geval, op het ogenblik van de terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen, aan de Federale Pensioendienst een verjaringstermijn van zes maanden of drie jaar, naar gelang van

het geval, kan tegenwerpen ? Vormt het feit dat die twee categorieën van sociaal verzekerden die zich nochtans in fundamenteel vergelijkbare situaties bevinden verschillend worden behandeld, een objectief onverantwoorde discriminatie die onevenredig is met de nagestreefde doelstelling ?

of, anders gesteld :

Schendt artikel 21, § 3, tweede en derde lid, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, zoals gewijzigd bij artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit nr. 205 van 29 augustus 1983, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het wordt geïnterpreteerd in die zin dat het de Federale Pensioendienst de mogelijkheid biedt om onverschuldigd betaalde bedragen die hun oorsprong vinden in een buitenlands voordeel volledig terug te vorderen, zonder toepassing van een verjaringstermijn, op voorwaarde dat de vordering tot terugbetaling wordt ingesteld binnen een termijn van zes maanden (of drie jaar) te rekenen vanaf de kennisgeving van de buitenlandse beslissing, door de buitenlandse instelling, aan de uitbetalingsinstelling, terwijl een sociaal verzekerde die een ander dan een buitenlands voordeel niet heeft aangegeven, aan de Federale Pensioendienst een verjaringstermijn van zes maanden (of drie jaar) kan tegenwerpen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Khaddouj M'Rabet Yousfi, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Virone, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Pertry, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 9 november 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache 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 23 november 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 30 november 2022 de dag van de terechtzitting bepaald op 21 december 2022.

Op de openbare terechtzitting van 21 december 2022 :

- zijn verschenen :
- . Mr. F. Virone, voor Khaddouj M'Rabet Yousfi;
- . Mr. V. Pertry en Mr. A. Vranckx, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

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

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege genoot de inkomensgarantie voor ouderen (hierna : IGO) vanaf 1 november 2011 tot 31 december 2018. Wegens een ononderbroken verblijf in het buitenland van meer dan zes maanden schrapte de Federale Pensioendienst (hierna : de FPD) haar recht op een IGO vanaf 1 januari 2019. In januari 2020 dient de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege een nieuwe aanvraag in voor een IGO. Naar aanleiding van een verzoek om aanvullende inlichtingen vanwege de FPD, geeft de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege aan dat zij een weduwepensioen ontvangt ten laste van Marokko. De FPD kent haar, vanaf 1 februari 2020, een IGO toe waarvan het bedrag wordt berekend rekening houdend met het bedrag van het Marokkaanse weduwepensioen op die datum. Vervolgens neemt de FPD, op 12 oktober 2020, kennis van de attesten die zijn opgesteld door de Marokkaanse instelling die verantwoordelijk is voor de pensioenen, op grond waarvan de FPD in staat is de bedragen van het Marokkaanse weduwepensioen te kennen die sinds 2012 door de verzoekende partij voor de verwijzende rechter werden ontvangen. Bij acht beslissingen van 16 november 2020, waarbij rekening wordt gehouden met de evolutie van het bedrag van het Marokkaanse weduwepensioen, herzielt de FPD het recht op een IGO dat de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege geniet sinds 1 november 2011. Naar aanleiding van die herziening vordert de FPD de terugbetaling van een onverschuldigd bedrag van 3 047,02 euro, voor de periode van maart 2012 tot november 2020. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege betwist het door de FPD gevorderde onverschuldigde bedrag.

Het verwijzende rechtscollege onderstreept dat, wat betreft de verjaring van de terugvordering van het onverschuldigde bedrag, artikel 21, § 3, van de wet van 13 juni 1966 « betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden » (hierna : de wet van 13 juni 1966) de personen die een voordeel genieten dat is toegekend door een buitenlandse instelling en de personen die een ander voordeel genieten, verschillend behandelt. Het verwijzende rechtscollege wijst erop dat de verjaringstermijnen identiek zijn, namelijk hetzij een termijn van zes maanden, hetzij een termijn van drie jaar wanneer de onverschuldigde sommen werden verkregen door bedrieglijke handelingen, door valse of welbewust onvolledige verklaringen of wegens het niet-afleggen van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis, maar dat het aanvangspunt van de verjaringstermijn verschilt in de twee situaties. Indien de onverschuldigde uitbetaling haar oorsprong vindt in een voordeel dat is toegekend door een buitenlandse instelling, blijkt uit artikel 21, § 3, tweede lid, van de wet van 13 juni 1966, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie, dat de verjaringstermijn ingaat vanaf de kennisgeving van de buitenlandse beslissing aan de uitbetalingsinstelling. Indien de onverschuldigde uitbetaling haar oorsprong vindt in een ander voordeel, gaat de verjaringstermijn in vanaf de uitbetaling van de onverschuldigde prestatie. Volgens het verwijzende rechtscollege volgt daaruit dat, in de eerste situatie, voor zover de terugvordering van de onterecht uitbetaalde prestaties wordt ingesteld binnen de voorgeschreven termijn te rekenen vanaf de kennisgeving van de buitenlandse beslissing, die terugvordering kan slaan op het geheel van de onverschuldigde bedragen, wat te dezen overeenkomt met een periode van acht jaar. Het verwijzende rechtscollege benadrukt dat zulks daarentegen niet het geval is in de tweede situatie. Het stelt bijgevolg de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de door de Ministerraad opgeworpen excepties

A.1.1. In hoofddeorde doet de Ministerraad gelden dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

Eenzijds, wat de verjaringstermijn van zes maanden betreft, voert de Ministerraad aan dat de prejudiciële vraag niet nuttig is voor de oplossing van het geschil. Volgens hem blijkt uit de feiten en uit de redenering van het verwijzende rechtscollege dat het de verjaringstermijn van drie jaar, en niet die van zes maanden is die te dezen zal worden toegepast. Hij merkt op dat de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege zelf vraagt dat de terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen wordt beperkt tot de laatste drie jaar.

Anderzijds, wat de verjaringstermijn van drie jaar betreft, doet de Ministerraad gelden dat de prejudiciële vraag gebaseerd is op het onjuiste uitgangspunt dat de personen die een door een buitenlandse instelling toegekend voordeel niet hebben aangegeven, minder goed worden behandeld dan die welke een ander voordeel niet hebben aangegeven. Hij onderstreept dat, ten aanzien van personen die onverschuldigde bedragen hebben verkregen door bedrieglijke handelingen, door valse of welbewust onvolledige verklaringen, of wegens het niet-aflleggen van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis, de FPD, zelfs na het verstrijken van de termijn van drie jaar waarin artikel 21, § 3, derde lid, van de wet van 13 juni 1966 voorziet, het geheel van de onverschuldigde bedragen kan terugvorderen door klacht in te dienen wegens fraude en door zich burgerlijke partij te stellen. De Ministerraad verwijst in dat verband naar artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, krachtens hetwelk een burgerlijke rechtsvordering volgend uit een misdrijf niet kan verjaren vóór de strafvordering. Hij baseert zich hiervoor op drie vonnissen van de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, waaruit blijkt dat de FPD zo handelt. Hij besluit dat de prejudiciële vraag derhalve niet nuttig is voor de oplossing van het geschil.

A.1.2. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege antwoordt, enerzijds, dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op het aanvangspunt van de verjaringstermijn, en niet op de termijn zelf. Anderzijds doet zij gelden dat de prejudiciële vraag niet op een verkeerd uitgangspunt berust, omdat de begrippen waarnaar artikel 21, § 3, derde lid, van de wet van 13 juni 1966 verwijst, niet impliceren dat de bestanddelen van een strafrechtelijke inbreuk vervuld zijn.

Ten gronde

A.2.1. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege doet gelden dat de in het geding zijnde bepaling, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie, een verschil in behandeling doet ontstaan tussen de personen die een voordeel genieten dat is toegekend door een buitenlandse instelling en die welke een ander voordeel genieten. Zij onderstreept dat, in die interpretatie, de personen van de eerste categorie, ongeacht of zij zich schuldig hebben gemaakt aan bedrieglijke handelingen, verplicht zijn om het geheel van de onverschuldigde bedragen terug te betalen, voor zover de FPD optreedt binnen een termijn van zes maanden volgend op de datum waarop de beslissing van de buitenlandse instelling hem ter kennis is gebracht.

Zij doet gelden dat de twee vergeleken categorieën van personen zich in vergelijkbare situaties bevinden, aangezien zij niet spontaan een voordeel hebben aangegeven dat de berekening van het bedrag van de IGO kan beïnvloeden. Zij voegt eraan toe dat, bij het beoordelen van de vergelijkbaarheid, beide categorieën van personen onderling moeten worden vergeleken, en niet de positie van de uitbetalingsinstelling ten aanzien van die twee categorieën.

Volgens haar berust het in het geding zijnde verschil in behandeling niet op een objectief criterium en is het niet redelijk verantwoord. Nog steeds volgens haar steunt het Hof van Cassatie zijn interpretatie van de in het geding zijnde bepaling op het zogenaamde doel van de wetgever, namelijk voorkomen dat de terugvordering van de onverschuldigde prestaties verjaart voordat de uitbetalingsinstelling het onverschuldigde karakter van die prestaties heeft kunnen vaststellen. Zij voert aan dat de interpretatie van het Hof van Cassatie ingaat tegen de duidelijke tekst van de in het geding zijnde bepaling. Volgens de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege was het de wens van de wetgever dat de verjaringstermijn zou ingaan op de datum van de beslissing waarbij het buitenlandse voordeel wordt toegekend, want dat is de datum waarop de vordering van de uitbetalingsinstelling tot terugbetaling van de onverschuldigde prestaties ontstaat. Nog steeds volgens haar is het doel waarop het Hof van Cassatie de aandacht heeft gevestigd verkeerd en onrechtmatig en kan het het in het geding zijnde verschil in behandeling niet redelijk verantwoorden. Zij onderstreept in dat verband dat het risico dat de vordering tot terugbetaling verjaard is voordat de uitbetalingsinstelling het bestaan van een onverschuldigd bedrag heeft kunnen vaststellen, ook bestaat in situaties waarin het onverschuldigde bedrag elders zijn oorsprong vindt dan in een door een buitenlandse instelling toegekend voordeel. Zo haalt zij de twee door het verwijzende rechtscollege vermelde voorbeelden aan, namelijk de situatie waarin een persoon kapitaalgeden opeenstapelt op zijn bankrekening zonder de FPD daarvan op de hoogte te brengen en de situatie waarin een persoon over een onroerend goed in het

buitenland beschikt zonder het aan te geven aan de FPD. Zij doet gelden dat, in de interpretatie van het Hof van Cassatie, de in het geding zijnde maatregel onevenredig is. Ten slotte brengt zij in herinnering dat de verjaring ertoe strekt de rechtszekerheid te vrijwaren.

A.2.2. De Ministerraad benadrukt in eerste instantie dat uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie blijkt dat, wanneer de onverschuldigde uitbetaling haar oorsprong vindt in een voordeel dat door een buitenlandse instelling is toegekend, de verjaring ingaat vanaf de kennisgeving van de buitenlandse beslissing aan de uitbetalingsinstelling. Volgens hem bevinden de in de prejudiciële vraag vergeleken categorieën van personen zich niet in vergelijkbare situaties. Hij herinnert eraan dat de IGO een aanvullende sociale prestatie is en dat de FPD onder meer de bestaansmiddelen van de aanvrager moet onderzoeken. Volgens hem wordt wanneer het niet-aangegeven element zich op het Belgische grondgebied bevindt of er plaatsvindt, de FPD over het algemeen daarvan vrij snel op de hoogte gebracht, dankzij de automatische en verplichte uitwisseling van inlichtingen tussen de verschillende Belgische instellingen. Nog steeds volgens hem heeft de FPD daarentegen, wanneer het voordeel wordt toegekend door een buitenlandse instelling, geen enkel middel om daarvan kennis te nemen, behalve wanneer de betrokkene de FPD zelf daarvan op de hoogte brengt.

De Ministerraad doet vervolgens gelden dat, indien de vergeleken categorieën vergelijkbaar zouden worden geacht, hoe dan ook zou moeten worden besloten dat het verschil in behandeling redelijk verantwoord is. Hij onderstreept dat het verschil in behandeling op een objectief criterium berust en dat het een legitiem doel nastreeft, namelijk voorkomen dat de terugvordering van de onverschuldigde bedragen verjaard is voordat de uitbetalingsinstelling het onverschuldigde karakter van de toegekende prestaties heeft kunnen vaststellen. Volgens hem is het specifieke aanvangspunt van de verjaringstermijn pertinent om dat doel te verwezenlijken. Hij verwijst in dat verband naar de arresten van het Hof nrs. 73/2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.073), 94/2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.094) en 149/2003 (ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.149). Ten slotte voert de Ministerraad aan dat de in het geding zijnde maatregel evenredig is. Ten eerste benadrukt hij de noodzaak om de particuliere belangen in evenwicht te brengen met het algemene belang dat erin bestaat de duurzaamheid van de IGO-regeling te waarborgen. Ten tweede merkt hij op dat uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie blijkt dat het specifieke aanvangspunt van de verjaringstermijn slechts geldt voor de onverschuldigde betalingen die hebben plaatsgevonden vóór de kennisgeving van de buitenlandse beslissing aan de uitbetalingsinstelling. Ten derde onderstreept hij, met verwijzing naar artikel 2262*bis*, § 1, tweede lid, van het oud Burgerlijk Wetboek, dat een verjaringstermijn niet zelden ingaat op de datum waarop men kennis heeft van de feiten. Ten vierde wijst hij erop dat het evenmin nieuw is dat een termijn wordt geschorst wanneer een buitenlandse instelling optreedt, en hij verwijst in dat verband naar artikel 10, vijfde lid, van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde », dat bepaalt dat de beslissingstermijn wordt geschorst zolang een buitenlandse instelling de gevraagde inlichtingen niet heeft bezorgd. Ten vijfde staat in tegenstelling tot hetgeen blijkt uit de formulering van de prejudiciële vraag en in tegenstelling tot hetgeen de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege beweert op grond van een verkeerde lezing van de rechtspraak van het Hof van Cassatie, de in het geding zijnde bepaling niet toe, dat de terugvordering van de onverschuldigde bedragen op een onbeperkte periode slaat, wat overigens niet kan worden aanvaard in het licht van de rechtszekerheid. Er dient immers een onderscheid te worden gemaakt tussen de termijn waarover de uitbetalingsinstelling beschikt om de vordering tot terugbetaling van de onverschuldigde bedragen in te stellen en de termijn waarop die terugvordering van onverschuldigde bedragen kan slaan. Hij stelt dat de eerste termijn wordt geregeld door de in het geding zijnde bepaling en dat de tweede termijn, bij gebrek aan een specifieke bepaling, wordt geregeld door de gemeenrechtelijke regel bedoeld in artikel 2262*bis*, § 1, eerste lid, van het oud Burgerlijk Wetboek. Zo is hij van oordeel dat, vanaf de kennisgeving van de beslissing waarbij het buitenlands voordeel wordt toegekend, de uitbetalingsinstelling over een termijn van drie jaar beschikt om een vordering tot terugbetaling in te stellen die kan slaan op de tien jaren die voorafgaan aan het instellen van de vordering. Volgens hem wordt bij een dergelijke regeling het beginsel van rechtszekerheid in acht genomen. Hij voegt eraan toe dat een soortgelijk mechanisme van dubbele termijn is vastgelegd inzake werkloosheidsuitkeringen. Ten zesde onderstreept de Ministerraad dat artikel 21, § 2, van de wet van 13 juni 1966 de uitbetalingsinstelling de mogelijkheid biedt om af te zien van de terugvordering van de onverschuldigde prestaties.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

A.3. In zijn memorie van antwoord vraagt de Ministerraad dat, indien de in het geding zijnde bepaling ongrondwettig wordt verklaard, de gevolgen ervan worden gehandhaafd tot één jaar na de datum van de uitspraak van het arrest van het Hof. Volgens hem zou, bij een niet-handhaving van de gevolgen, de administratieve en financiële situatie van de pensioen- en IGO-regelingen worden geschaad, aangezien de personen die onverschuldigde prestaties genieten op grond van hun eigen oneerlijkheid, de terugvordering ervan voortdurend

zouden kunnen aanvechten. Nog steeds volgens hem zou de termijn van één jaar de wetgever in staat stellen om in voorkomend geval de in het geding zijnde bepaling aan te passen overeenkomstig de lering van het arrest dat het Hof zal wijzen.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 21, § 3, tweede en derde lid, van de wet van 13 juni 1966 « betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden » (hierna : de wet van 13 juni 1966).

B.2. Artikel 21 van de wet van 13 juni 1966 regelt, onder meer inzake de inkomensgarantie voor ouderen (hierna : de IGO), de verjaring van de terugvordering van prestaties die ten onrechte zijn uitbetaald. Het bepaalt :

« § 1. Voor de toepassing van dit artikel wordt verstaan :

1° onder prestaties :

[...]

h) de inkomensgarantie bepaald bij de wet tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen;

[...]

§ 2. Wanneer een prestatie onverschuldigd werd betaald, is enkel het betaalorgaan bevoegd om, enerzijds, het onverschuldigde terug te vorderen en anderzijds, hetzij op eigen initiatief, hetzij op aanvraag van de gerechtigde, geheel of gedeeltelijk af te zien van de terugvordering.

Het betaalorgaan moet zijn beslissing tot terugvordering betekenen aan de gerechtigde; het kan deze beslissing enkel uitvoeren na het verstrijken van een termijn van een maand. Indien de gerechtigde zijn aanvraag tot verzaking indient voor het verstrijken van die maand, dan schorst zijn verzoek de terugvordering tot de Raad voor uitbetaling van de voordelen of het Beheerscomité van het betaalorgaan uitspraak doet over die aanvraag.

§ 3. De terugvordering van de ten onrechte uitbetaalde prestaties verjaart door verloop van zes maanden te rekenen vanaf de datum waarop de uitbetaling is gebeurd.

Wanneer de onverschuldigde uitbetaling haar oorsprong vindt in de toekenning of de verhoging van een buitenlands voordeel of van een voordeel in een andere regeling dan deze bedoeld in § 1, verjaart de terugvordering door verloop van zes maanden te rekenen vanaf de datum van de beslissing die de voornoemde voordelen toekent of verhoogt.

De in het eerste en in het tweede lid vastgestelde termijn wordt op drie jaar gebracht, wanneer de onverschuldigde sommen werden verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of welbewust onvolledige verklaringen. Dit geldt eveneens ten aanzien van de sommen die ten onrechte werden uitbetaald wegens het niet afleggen, door de schuldenaar, van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis.

In afwijking van de in het eerste, tweede en derde lid vermelde termijnen wordt de termijn voor de terugvordering van ten onrechte uitbetaalde prestaties ingevolge de uitoefening van een beroepsbezigheid waarvan de inkomsten de vastgestelde grensbedragen overschrijden of ingevolge het genot van sociale uitkeringen, op drie jaar gebracht. De verjaringstermijn begint, in geval van overschrijding van de vastgestelde grensbedragen echter slechts te lopen vanaf de eerste juni van het kalenderjaar dat volgt op dit waarin deze overschrijding heeft plaatsgevonden.

De bepalingen van § 2, tweede lid, en van het eerste tot het vierde lid van onderhavige paragraaf vormen echter geen beletsel voor de terugvordering van het onverschuldigd uitbetaalde op de vervallen bedragen in de zin van artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek, die niet uitbetaald worden aan de gerechtigde, noch aan zijn op het ogenblik van het ontstaan van de schuld niet gescheiden echtgenoot.

§ 4. Buiten de gevallen waarin is voorzien in het Burgerlijk Wetboek, wordt de verjaring gestuit door de terugvordering van het onverschuldigd uitbetaalde, door middel van een ter post aangetekend aan de schuldenaar betekend schrijven of door de behoorlijk gedane betekening van de verbeterde beslissing aan de betrokkene door de administratieve overheid belast met het vaststellen van de rechten of door het verrichten van ambtshalve inhoudingen in toepassing van het artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek.

De verjaring moet binnen een termijn van zes maanden na de laatste daad tot terugvordering opnieuw gestuit worden.

[...]

§ 7. Alle overheidsdiensten, alle instellingen die belast zijn met de toepassing van een wetgeving betreffende de sociale zekerheid, de arbeidsongevallen en de beroepsziekten, alsook de gerechtigden op verstrekkingen, hun lasthebbers, hun erfgenamen of rechtverkrijgenden zijn verplicht aan de uitbetalingsinstellingen, op eenvoudig verzoek en zonder verplaatsing, alle stukken voor te leggen die krachtens de geldende wetgeving inzake sociale zekerheid moeten worden bijgehouden en aan deze instellingen alle voor de uitoefening van hun opdracht nuttige inlichtingen te verschaffen.

[...] ».

B.3. Volgens het Hof van Cassatie moet artikel 21, § 3, tweede lid, van de wet van 13 juni 1966 worden geïnterpreteerd in die zin dat, wanneer de onverschuldigde uitbetaling haar oorsprong vindt in de toekenning of verhoging van een buitenlands voordeel of van een voordeel in een andere regeling dan die welke is bedoeld in artikel 21, § 1, het aanvangspunt van de verjaringstermijn van de terugvordering van ten onrechte uitbetaalde prestaties de kennisgeving is, aan de uitbetalingsinstelling, van de beslissing waarbij dat voordeel wordt toegekend of verhoogd. Het oordeelde eveneens dat dit specifieke aanvangspunt van de verjaringstermijn enkel van toepassing is op de onverschuldigde betalingen die plaatsvonden vóór die kennisgeving en dat de regel volgens welke de verjaringstermijn ingaat vanaf de uitbetaling van de onverschuldigde prestatie van toepassing blijft op de onverschuldigde betalingen die plaatsvonden na die kennisgeving. Het Hof van Cassatie oordeelde aldus :

« Artikel 21, § 3, tweede lid, van de wet van 13 juni 1966 betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden, voorziet voor de terugvordering van de in de eerste paragraaf van dit artikel bedoelde prestaties in een bijzonder beginpunt voor de verjaringstermijn, wanneer de onverschuldigde uitbetaling haar oorsprong vindt in de toekenning of de verhoging van een buitenlands voordeel of van een voordeel in een andere regeling dan deze bedoeld in de voormelde eerste paragraaf.

Luidens die wetsbepaling begint de verjaringstermijn te lopen vanaf de datum van de beslissing die de voormelde voordelen toekent of verhoogt.

Met dit bijzonder beginpunt heeft de wetgever willen voorkomen dat de terugvordering van de onverschuldigde prestaties [zou] verjaren voordat de uitbetalingsinstelling kon vaststellen dat de toegekende prestaties niet verschuldigd waren.

Bij het toekennen of verhogen van een voordeel in een andere regeling dan die bedoeld in de eerste paragraaf van dat artikel 21, kan de uitbetalingsinstelling het onverschuldigd karakter van de reeds toegekende prestaties pas vaststellen nadat zij kennisgenomen heeft van de beslissing die dat voordeel toekent of verhoogt.

Met de bewoordingen ‘ vanaf de datum van de beslissing ’, bedoelt die bepaling dat de verjaringstermijn begint te lopen vanaf de kennisgeving van de beslissing aan de uitbetalingsinstelling.

Zowel de datum van die beslissing als de datum van haar kennisgeving aan de begunstigde hebben geen enkele weerslag op het ingaan van de verjaringstermijn van de rechtsvordering van de uitbetalingsinstelling tot terugvordering van het onverschuldigd betaalde » (Cass., 6 november 2006, S.06.0007.F, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20061106.6; in dezelfde zin : Cass., 7 maart 2016, S.14.0073.N, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160307.1; 8 mei 2006, S.05.0092.F, ECLI:BE:CASS:2006:ARR.20060508.6; 3 november 2003, S.03.0045.N; 14 december 1998, S980002N, ECLI:BE:CASS:1998:ARR.19981214.7).

« [Overwegende] dat de wetgever deze bijzondere aanvangsdatum van de verjaringstermijn uitsluitend bepaald heeft ten aanzien van onverschuldigde betalingen daterend van voor de voormelde kennisgeving van de bedoelde beslissing aan het betalend organisme;

Dat voor latere onverschuldigde betalingen de algemene regel van het eerste lid van artikel 21, § 3, van de wet van 13 juni 1966 van toepassing blijft, luidens welke de terugvordering van ten onrechte uitbetaalde prestaties verjaart door verloop van zes maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de uitbetaling is geschied; » (Cass., 21 november 2005, S.05.0076.N, ECLI:BE:CASS:2005:ARR.20051121.16).

B.4. Zo is, inzake de IGO, de terugvordering van onverschuldigde prestaties in principe onderworpen aan een verjaringstermijn van zes maanden die ingaat vanaf de uitbetaling van de onverschuldigde prestatie (artikel 21, § 3, eerste lid).

Wanneer de onverschuldigde sommen werden verkregen door bedrieglijke handelingen, door valse of welbewust onvolledige verklaringen, of wegens het niet-afleggen, door de schuldenaar, van een verklaring die is voorgeschreven door een wets- of verordenende bepaling of die volgt uit een vroeger aangegane verbintenis, is de terugvordering evenwel onderworpen aan een verjaringstermijn van drie jaar die in principe ingaat vanaf de uitbetaling van de onverschuldigde prestatie (artikel 21, § 3, derde lid).

In afwijking van het beginsel volgens hetwelk de verjaringstermijn van zes maanden of drie jaar ingaat vanaf de uitbetaling, voorziet artikel 21, § 3, tweede lid, van de wet van 13 juni 1966 in een specifiek aanvangspunt wanneer de onverschuldigde uitbetaling haar oorsprong vindt in de toekenning of de verhoging van een buitenlands voordeel of van een voordeel in een andere regeling dan deze bedoeld in artikel 21, § 1. Artikel 21, § 3, tweede lid, bepaalt dat de verjaringstermijn ingaat « te rekenen vanaf de datum van de beslissing die de voornoemde voordelen toekent of verhoogt ». Het Hof van Cassatie interpreteert die bepaling in die zin dat de verjaringstermijn ingaat vanaf de kennisgeving, aan de uitbetalingsinstelling, van de beslissing waarbij de voormelde voordelen worden toegekend of verhoogd, en dat wat betreft de onverschuldigde betalingen die plaatsvonden vóór die kennisgeving.

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

B.5. Met de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht de categorieën van personen te vergelijken van wie een terugbetaling van onverschuldigde prestaties wordt gevorderd naargelang de onverschuldigde uitbetaling haar oorsprong vindt in de toekenning of verhoging van een buitenlands voordeel dan wel haar oorsprong vindt in een ander voordeel dan die bedoeld in artikel 21, § 3, tweede lid, van de wet van 13 juni 1966. In de eerste situatie biedt de in het geding zijnde bepaling, zoals zij door het verwijzende rechtscollege wordt geïnterpreteerd, aan de uitbetalingsinstelling de mogelijkheid om het geheel van de onverschuldigde prestaties terug te vorderen, op voorwaarde dat de terugvordering plaatsvindt binnen een termijn van zes maanden of drie jaar te rekenen vanaf de kennisgeving van de buitenlandse beslissing aan de uitbetalingsinstelling. In de tweede situatie kan de uitbetalingsinstelling enkel de prestaties terugvorderen die ten onrechte zijn uitbetaald gedurende de zes maanden of drie jaren die aan de vordering tot terugbetaling voorafgaan, aangezien de verjaringstermijn van zes maanden of drie jaar ingaat vanaf de uitbetaling van de onverschuldigde prestatie.

Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van dat verschil in behandeling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de prestatie waarop het bodemgeschil betrekking heeft, de IGO is. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die regeling van sociale bijstand.

Wat betreft de door de Ministerraad opgeworpen excepties

B.7.1. De Ministerraad doet gelden dat de prejudiciële vraag niet nuttig is voor de oplossing van het bodemgeschil wat de verjaringstermijn van zes maanden betreft. Volgens hem blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het de verjaringstermijn van drie jaar is die op het bodemgeschil van toepassing is.

B.7.2. In de regel komt het 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.7.3. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet dat het verwijzende rechtscollege reeds zou hebben bepaald welke verjaringstermijn – die van zes maanden of die van drie jaar – te dezen van toepassing is. Bovendien heeft de prejudiciële vraag betrekking op het feit dat, wanneer de onverschuldigde uitbetaling haar oorsprong vindt in de toekenning of de verhoging van een buitenlands voordeel, de in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie van het verwijzende rechtscollege, de uitbetalingsinstelling toestaat om het geheel van de onverschuldigde IGO-prestaties terug te vorderen, en dat ongeacht of de toepasselijke verjaringstermijn die van zes maanden of die van drie jaar is.

B.7.4. De exceptie wordt verworpen.

B.8.1. De Ministerraad doet ook gelden dat de prejudiciële vraag niet nuttig is voor de oplossing van het bodemgeschil wat de verjaringstermijn van drie jaar betreft, aangezien, in de situaties bedoeld in artikel 21, § 3, derde lid, van de wet van 13 juni 1966, de toepassing van artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering de uitbetalingsinstelling de mogelijkheid biedt om het geheel van de onverschuldigde sommen terug te vorderen.

B.8.2. De regel, vervat in artikel 26 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, volgens welke de burgerlijke vordering die voortvloeit uit een misdrijf niet kan verjaren vóór de strafvordering, veronderstelt dat de rechter bij wie de burgerlijke vordering is ingesteld, het bestaan van een misdrijf vaststelt (Cass., 9 februari 2009, S.08.0067.F, ECLI:BE:CASS:2009:ARR.20090209.10), hetgeen het verwijzende rechtscollege te dezen niet heeft gedaan.

B.8.3. De exceptie wordt verworpen.

Wat de grond van de zaak betreft

B.9. 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.10. De in B.5 vermelde categorieën van personen zijn vergelijkbaar in het licht van de in het geding zijnde maatregel, omdat het in beide gevallen gaat om personen van wie de terugbetaling van onverschuldigde IGO-prestaties wordt gevorderd.

B.11. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium van onderscheid, namelijk de oorsprong van het voordeel waarvan de toekenning of de verhoging ten grondslag ligt aan de onverschuldigde uitbetaling.

B.12. Inzake verjaring is er een zodanige verscheidenheid aan situaties dat uniforme regels in het algemeen niet haalbaar zouden zijn en dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid moet kunnen beschikken wanneer hij die aangelegenheid regelt. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende verjaringsregelingen in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die verjaringsregelingen, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.13. Zoals het Hof van Cassatie in zijn in B.3 vermelde arresten onderstreept, heeft de wetgever willen voorkomen dat de vordering tot terugbetaling van de onverschuldigde IGO-prestaties verjaard zou zijn vooraleer de uitbetalingsinstelling het onverschuldigd karakter ervan heeft kunnen vaststellen.

Aangezien, in geval van toekenning of verhoging van een buitenlands voordeel, de uitbetalingsinstelling het onverschuldigde karakter van de reeds toegekende IGO-prestaties pas kan vaststellen na de kennisgeving van de buitenlandse beslissing, is het, in het licht van het voormelde doel, pertinent dat de verjaringstermijn van zes maanden of drie jaar ingaat vanaf de kennisgeving van de buitenlandse beslissing aan de uitbetalingsinstelling.

B.14. In de interpretatie van het verwijzende rechtscollege, volgens welke het geheel van de onverschuldigde IGO-prestaties kan worden teruggevorderd door de uitbetalingsinstelling voor zover zij de vordering tot terugbetaling instelt binnen een termijn van zes maanden of drie jaar te rekenen vanaf de kennisgeving die haar wordt gedaan van de beslissing tot toekenning of verhoging van het buitenlands voordeel, heeft de in het geding zijnde bepaling evenwel onevenredige gevolgen. In die interpretatie heeft de in het geding zijnde bepaling immers tot gevolg dat de betrokkenen niet beschermd zijn tegen de terugvordering van een opeenstapeling van onverschuldigde IGO-prestaties die, na verloop van tijd, een aanzienlijke kapitaalschuld zouden kunnen worden.

Bovendien kan het feit dat de uitbetalingsinstelling, krachtens artikel 21, § 2, van de wet van 13 juni 1966, kan afzien van de terugvordering van de onverschuldigde IGO-prestaties, niet leiden tot een andere conclusie, aangezien een dergelijke verzaking een discretionaire beslissing van de uitbetalingsinstelling is en omdat, wat de duur van de termijn betreft, de in het geding zijnde beginselen de wetgever ertoe verplichten om voor de bevoegdheid van de uitbetalingsinstelling te voorzien in een kader door zelf de vereisten van wettigheid, rechtszekerheid en billijkheid tegen elkaar af te wegen.

B.15. In de interpretatie volgens welke het geheel van de onverschuldigde IGO-prestaties kan worden teruggevorderd door de uitbetalingsinstelling voor zover zij de vordering tot terugbetaling instelt binnen een termijn van zes maanden of drie jaar te rekenen vanaf de kennisgeving die haar wordt gedaan van de beslissing tot toekenning of verhoging van het buitenlands voordeel, is artikel 21, § 3, tweede en derde lid, van de wet van 13 juni 1966 niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.16. De in het geding zijnde bepaling kan echter anders worden geïnterpreteerd.

B.17. De in het geding zijnde bepaling kan immers worden geïnterpreteerd in die zin dat, wanneer de uitbetalingsinstelling de vordering tot terugbetaling instelt binnen zes maanden of drie jaar volgend op de kennisgeving die haar wordt gedaan van de beslissing waarbij het buitenlandse voordeel wordt toegekend of verhoogd, de uitbetalingsinstelling de IGO-prestaties die meer dan zes maanden of meer dan drie jaar vóór die kennisgeving ten onrechte zijn uitbetaald niet kan terugvorderen.

In die interpretatie heeft de in het geding zijnde bepaling geen onevenredige gevolgen.

B.18 In de interpretatie volgens welke, wanneer de uitbetalingsinstelling de vordering tot terugbetaling instelt binnen zes maanden of binnen drie jaar volgend op de kennisgeving die haar wordt gedaan van de beslissing waarbij het buitenlandse voordeel wordt toegekend of verhoogd, de uitbetalingsinstelling de IGO-prestaties die meer dan zes maanden of meer dan drie jaar vóór die kennisgeving ten onrechte zijn uitbetaald niet kan terugvorderen, is artikel 21, § 3, tweede en derde lid, van de wet van 13 juni 1966 bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

B.19.1. De Ministerraad vraagt dat, in geval van een vaststelling van ongrondwettigheid, de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling zouden worden gehandhaafd tot een jaar na de uitspraak van het arrest van het Hof. Volgens hem, zou een niet-handhaving van de gevolgen de administratieve en financiële situatie van de pensioen- en IGO-regelingen schaden.

B.19.2. De handhaving van de gevolgen dient als een uitzondering op de declaratoire aard van het in het prejudiciële contentieux gewezen arrest te worden beschouwd. Alvorens te beslissen de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven, moet het Hof vaststellen dat het voordeel dat uit de niet-gemoduleerde vaststelling van ongrondwettigheid voortvloeit, buiten verhouding staat tot de verstoring die zij voor de rechtsorde met zich zou meebrengen.

B.19.3. De Ministerraad toont niet aan dat een niet-gemoduleerde vaststelling van ongrondwettigheid de rechtszekerheid in die mate in het gedrang zou kunnen brengen dan wel

dat de budgettaire of administratieve gevolgen daarvan van die aard zijn dat, bij de beantwoording van de prejudiciële vraag, tot een handhaving van de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling moet worden besloten.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In de interpretatie volgens welke het geheel van de onverschuldigde IGO-prestaties kan worden teruggevorderd door de uitbetalingsinstelling voor zover zij de vordering tot terugbetaling instelt binnen een termijn van zes maanden of drie jaar te rekenen vanaf de kennisgeving die haar wordt gedaan van de beslissing waarbij het buitenlands voordeel wordt toegekend of verhoogd, schendt artikel 21, § 3, tweede en derde lid, van de wet van 13 juni 1966 « betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor arbeiders, bedienden, zeevarenden onder Belgische vlag, mijnwerkers en vrijwillig verzekerden » de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- In de interpretatie volgens welke, wanneer de uitbetalingsinstelling de vordering tot terugbetaling instelt binnen zes maanden of binnen drie jaar volgend op de kennisgeving die haar wordt gedaan van de beslissing waarbij het buitenlandse voordeel wordt toegekend of verhoogd, de uitbetalingsinstelling de IGO-prestaties die meer dan zes maanden of meer dan drie jaar vóór die kennisgeving ten onrechte zijn uitbetaald niet kan terugvorderen, schendt dezelfde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 februari 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul