

Rolnummer 2156
Arrest nr. 80/2002 van 8 mei 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 1, 57, § 1, en 60, §§ 1 en 3, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Verviers.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters R. Henneuse, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij vonnis van 27 maart 2001 in zake I. Rakoci en M. Rakoci tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Hasselt, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 3 april 2001, heeft de Arbeidsrechtbank te Verviers de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 1, 57, § 1, en 60, §§ 1 en 3, van de [organieke] wet van 8 juli 1976 [betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat ze de O.C.M.W.'s een beperkende vrije beoordeling toestaan wat de aard of de omvang van de maatschappelijke dienstverlening betreft die aan de begunstigden van die wet wordt toegekend, terwijl, in een identieke situatie, de wet van 7 augustus 1974 [tot instelling van het recht op een bestaansminimum] de O.C.M.W.'s verplicht tot het toekennen van een financiële hulpverlening voor een bedrag dat wettelijk is vastgelegd ten voordele van de begunstigden ervan ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Het echtpaar Rakoci betwist voor de verwijzende rechter verschillende administratieve beslissingen van het O.C.M.W. van Hasselt, waarbij het de aard en het bedrag van de maatschappelijke dienstverlening die het gezin Rakoci op grond van de wet van 8 juli 1976 genoot, beperkt.

In antwoord op de kritiek van de eisers op het onderscheid tussen de begunstigden van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum en de begunstigden van de wet van 8 juli 1976, merkt de Rechtbank van Verviers op dat het Arbitragehof dat onderscheid heeft bevestigd in zijn arrest nr. 103/98 van 21 oktober 1998.

Na echter te hebben vastgesteld dat de rechtspraak verdeeld is over de vrije beoordeling, door het uitkeringsorgaan, van de aard en omvang van de maatschappelijke dienstverlening (wet van 8 juli 1976), stelt de Rechtbank van Verviers de voormelde prejudiciële vraag.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 3 april 2001 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikkingen van 22 mei en 26 september 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld respectievelijk met de rechters J.-P. Moerman en E. Derycke.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 16 mei 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 juni 2001.

Memories zijn ingediend door :

- I. Rakoci et M. Rakoci, samenwonende te 4800 Verviers, rue de Dison 71, bij op 25 juni 2001 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 29 juni 2001 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 augustus 2001 ter post aangetekende brieven.

I. Rakoci en M. Rakoci hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 12 september 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 26 september 2001 en 27 maart 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 3 april 2002 en 3 oktober 2002.

Bij beschikking van 21 februari 2002 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 maart 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 22 februari 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 maart 2002 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Dahmani, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. M. Ellouze, advocaat bij de balie te Luik, voor I. Rakoci en M. Rakoci;

. Mr. B. Degraeve *loco* Mr. B. Bronders, advocaten bij de balie te Brugge, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van het echtpaar Rakoci, eisers voor de verwijzende rechter

A.1. De verzoekers voor de verwijzende rechter herinneren aan de feiten en onderstrepen vervolgens dat de prejudiciële vraag op initiatief van de Arbeidsrechtbank te Verviers is gesteld; ze zijn echter van mening dat de vraag zou moeten worden geherformuleerd en betrekking zou moeten hebben op een verschil in behandeling tussen Belgen en niet-Europese vreemdelingen, doordat de eerstgenoemden sociale bijstand genieten voor een bedrag dat wettelijk is vastgelegd (en opgelegd bij de wet van 7 augustus 1974), terwijl het O.C.M.W. in het tweede geval beoordelingsbevoegdheid heeft.

A.2. De verzoekers lichten vervolgens de aard van het recht op sociale bijstand toe en voeren aan dat, in tegenstelling tot het advies van de Raad van State die in twijfel trekt dat sociale bijstand een subjectief recht zou zijn, de wetgever heeft bevestigd dat het wel degelijk om een subjectief recht gaat. Die wil van de wetgever zou bevestigd zijn in artikel 23 van de Grondwet.

A.3. In de memorie wordt vervolgens verwezen naar het arrest nr. 103/98, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de functie van beide stelsels, dat van het bestaansminimum en dat van maatschappelijke dienstverlening, verschillend was; dat arrest zou te dezen echter niet kunnen worden overgenomen omdat het fundamentele probleem eigenlijk de verschillende behandeling zou zijn van de niet-Europese vreemdelingen en de andere begunstigden van sociale bijstand.

A.4. In de memorie wordt ten slotte de vraag naar - achtereenvolgens - de vergelijkbaarheid van de in het geding zijnde categorieën, de pertinentie en de evenredigheid van het verschil in behandeling onderzocht, evenwel in de geherformuleerde versie die de verzoekers voorstellen.

Dat de situaties vergelijkbaar zijn, wordt bevestigd door het feit dat de personen die het voordeel van de bestaansminimumwet van 7 augustus 1974 genieten – de Belgen – en diegenen die van de toepassing ervan zijn uitgesloten – de niet-Europese vreemdelingen – zich in dezelfde behoeftige toestand bevinden. In de memorie wordt daarnaast aangegeven dat, volgens de rechtspraak van zowel het Hof als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het criterium van nationaliteit op zich niet als pertinent mag worden beschouwd; de verschillende behandeling die te dezen wordt aangevoerd, zou op geen enkel wettig doel berusten en zou bijgevolg niet als redelijk verantwoord kunnen worden beschouwd.

Standpunt van de Ministerraad

A.5. De Ministerraad herinnert aan de definitie die het Hof heeft gegeven van het gelijkheidsbeginsel en leidt eruit af dat er te dezen geen sprake kan zijn van schending van het gelijkheidsbeginsel omdat uit de prejudiciële vraag, zoals de Rechtbank van Verviers ze heeft gesteld, niet duidelijk genoeg blijkt dat twee verschillende categorieën van personen identiek worden behandeld of dat eenzelfde categorie van personen verschillend wordt behandeld.

Bovendien worden volgens de Ministerraad, in de prejudiciële vraag die aan het Hof is voorgelegd, niet twee verschillende categorieën van personen met elkaar vergeleken, maar wel twee situaties waarmee het O.C.M.W. kan worden geconfronteerd; dat valt niet binnen de bevoegdheid van het Hof, zoals het in zijn arrest nr. 51/2000 heeft beslist.

A.6. Wat de grond van de zaak betreft, wordt in de memorie, met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, aangevoerd dat de wetgever het onderscheid tussen de twee stelsels van sociale bijstand duidelijk heeft gewild, en dat hij eveneens een onderscheid heeft willen maken tussen de verschillende vormen van beoordeling die in die wetten aan het O.C.M.W. zijn toegekend. Uit geen enkele wetsbepaling zou voortvloeien dat het O.C.M.W. de geldelijke criteria waarin de wet van 7 augustus 1974 voorziet, in acht zou moeten nemen wanneer het maatschappelijke dienstverlening moet waarborgen voor de begunstigden van de wet van 8 juli 1976. De Ministerraad leidt uit die vaststelling af « dat, aangezien de bepalingen van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, meer bepaald de verplichting om financiële bijstand te verlenen voor het bedrag dat wettelijk is vastgelegd, niet van toepassing zijn – in de huidige stand van de wetgeving – op de maatschappelijke dienstverlening waartoe het O.C.M.W. krachtens de wet van 8 juli 1976 gehouden is, er geen sprake kan zijn van een verschillende behandeling ten opzichte van de begunstigden van de wet van 8 juli 1976 die geen recht hebben op een bestaansminimum aangezien de aard en de omvang van de maatschappelijke dienstverlening van de bovenvermelde categorie van personen uitsluitend op grond van de artikelen 1, 57, § 1, 60, §§ 1 en 3, van de wet van 8 juli 1976, moeten worden bepaald ».

A.7. Subsidiair gaat de Ministerraad ervan uit dat, ingeval het Hof zou oordelen dat er sprake is van een verschillende behandeling, dat verschil verantwoord zou zijn omdat de wetgever terecht bepaalde categorieën van personen van de toepassing van de bestaansminimumwet heeft willen uitsluiten; er wordt aangevoerd dat het doel van de twee stelsels verschillend is en dat de wetgever de bedoeling heeft gehad om het bepalen van de omvang van de maatschappelijke dienstverlening aan het O.C.M.W. over te laten, rekening houdend met de concrete individuele situatie en met de werkelijke behoeften van de betrokken personen.

Antwoord van het echtpaar Rakoci

A.8. De eisers weerleggen het argument volgens hetwelk uit de prejudiciële vraag onvoldoende zou blijken dat twee verschillende categorieën van personen identiek worden behandeld of dat personen van één identieke categorie verschillend worden behandeld.

Zij wijzen erop dat het geschil eigenlijk alleen betrekking heeft op één en dezelfde categorie van noodlijdende personen die dezelfde behoeften hebben en die zich in dezelfde armoedige situatie bevinden; het enige criterium dat hen onderscheidt, zou hun nationaliteit zijn; dat is de reden waarom zij hebben voorgesteld de prejudiciële vraag te herformuleren.

A.9. In hun memorie van antwoord oordelen de verzoekers, in antwoord op het argument van de Ministerraad met betrekking tot het verschillende doel van de twee wetten, dat, voor zover de twee in het geding zijnde wetgevingen tot doel hebben de begunstigten een menswaardig leven te waarborgen, zij hetzelfde doel beogen, namelijk « een menswaardig leven mogelijk maken ».

- B -

De in het geding zijnde bepalingen

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 1, 57, § 1, en 60, §§ 1 en 3, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Die bepalingen luiden als volgt :

« Art. 1. Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Er worden openbare centra voor maatschappelijk welzijn opgericht die, onder de door deze wet bepaalde voorwaarden, tot opdracht hebben deze dienstverlening te verzekeren. »

« Art. 57. § 1. Onverminderd het bepaalde in artikel 57ter, heeft het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn tot taak aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is.

Het verzekert niet alleen lenigende of curatieve doch ook preventieve hulp.

Deze dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn.

[...] ».

« Art. 60. § 1. De tussenkomst van het centrum is, zo nodig, voorafgegaan van een sociaal onderzoek dat besluit met een nauwkeurige diagnose nopens het bestaan en de omvang van de behoefte aan dienstverlening en de meest passende middelen voorstelt om daarin te voorzien.

De betrokkene is ertoe gehouden elke nuttige inlichting nopens zijn toestand te geven, alsmede het centrum op de hoogte te brengen van elk nieuw gegeven dat een weerslag kan hebben op de hulp die hem wordt verleend.

Het verslag van het sociaal onderzoek opgesteld door een maatschappelijk werker bedoeld in artikel 44 geldt tot bewijs van het tegendeel wat betreft de feitelijke vaststellingen die daarin op tegensprekelijke wijze zijn opgetekend.

Het centrum dat een asielzoeker steunt die niet daadwerkelijk verblijft op het grondgebied van de gemeente die het centrum bedient, kan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de werkelijke verblijfplaats van de betrokken asielzoeker verzoeken het sociaal onderzoek uit te voeren. Dit laatste centrum is ertoe gehouden het verslag van het sociaal onderzoek over te zenden aan het centrum dat erom vraagt, binnen de door de Koning vastgestelde termijn. De Koning kan het tarief bepalen waarmee het verzoekend centrum de prestaties vergoedt van het centrum dat het sociaal onderzoek heeft uitgevoerd. De Koning kan ook de minimale voorwaarden bepalen waaraan het sociaal onderzoek van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de werkelijke verblijfplaats, evenals het verslag ervan, moeten voldoen.

[...]

§ 3. Het verstrekt materiële hulp in de meest passende vorm.

De financiële hulpverlening kan bij beslissing van het centrum worden onderworpen aan de voorwaarden vermeld in artikel 6 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum.

Indien deze voorwaarden niet worden nageleefd kan het recht op financiële hulp, op voorstel van de maatschappelijk werker belast met het dossier, worden geweigerd of geheel of gedeeltelijk worden geschorst voor een periode van ten hoogste een maand.

In geval van herhaling binnen een termijn van ten hoogste een jaar kan het recht op financiële hulp voor een periode van ten hoogste drie maanden worden geschorst.

[...] ».

Wat betreft de excepties opgeworpen door de Ministerraad

B.2.1. De Ministerraad betwist in twee opzichten de prejudiciële vraag die aan het Hof is gesteld. Enerzijds, zouden in de prejudiciële vraag niet de categorieën van personen worden gepreciseerd die op ongerechtvaardigde wijze verschillend of identiek zouden worden behandeld; anderzijds, zou het Hof worden verzocht geen categorieën van personen te vergelijken, maar situaties waarmee de O.C.M.W.'s worden geconfronteerd.

B.2.2. Zowel uit de prejudiciële vraag als uit de motivering ervan blijkt dat de verwijzende rechter de situatie van de begunstigden van maatschappelijke dienstverlening gegrond op de voormelde wet van 8 juli 1976 vergelijkt met die van de begunstigden van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum. De verwijzende rechter merkt op dat, wat de eerste categorie van begunstigden betreft, het O.C.M.W. over een beoordelingsvrijheid beschikt wat de aard en de omvang van de maatschappelijke dienstverlening betreft, terwijl het voor de tweede categorie van begunstigden gaat om financiële steun waarvan het bedrag wettelijk is vastgelegd.

B.2.3. De excepties die door de Ministerraad zijn opgeworpen, worden verworpen.

Wat betreft het verzoek tot herformulering van de vraag

B.3.1. Volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter moet de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vraag worden geherformuleerd.

B.3.2. De partijen vermogen niet de draagwijdte van de prejudiciële vraag door het verwijzende rechtscollege gesteld te wijzigen of te laten wijzigen.

Aangezien het verzoek tot herformulering van de prejudiciële vraag leidt tot een wijziging van de draagwijdte ervan - door haar uitsluitend te focussen op de situatie van de vreemdelingen die op het grondgebied van het Rijk verblijven -, kan het Hof er geen gevolg aan geven.

Ten gronde

B.4. De verwijzende rechter vergelijkt de situatie van de begunstigden van maatschappelijke dienstverlening gegrond op de wet van 8 juli 1976 – waarvan de aard en de omvang vrij worden beoordeeld door het O.C.M.W. – met die van de begunstigden van het bestaansminimum toegekend op grond van de wet van 7 augustus 1974, dat neerkomt op financiële steun waarvan het bedrag wettelijk is vastgelegd.

B.5. Hoewel zowel het bestaansminimum als de maatschappelijke dienstverlening regelingen zijn die worden beheerd door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, bestaan er tussen beide stelsels niettemin objectieve verschillen die betrekking hebben op zowel het doel en de toekenningsvoorwaarden als de aard en de omvang van de steun, en eveneens op hun financieringstechnieken.

B.6. Overeenkomstig de wet van 7 augustus 1974, wordt het bestaansminimum toegekend aan diegene die geen toereikende bestaansmiddelen heeft en die niet in staat is deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven (artikel 1). De bedoeling ervan is een behoorlijk minimum van bestaansmiddelen te garanderen aan elke persoon die niet in staat is in zijn onderhoud te voorzien, noch door zijn arbeid, noch door andere toelagen, noch door zijn eigen inkomsten van welke aard ook, of voor wie die inkomsten ontoereikend zijn.

De wet van 8 juli 1976 bepaalt dat elke persoon recht heeft op maatschappelijke dienstverlening (artikel 1). De wetgever kent hieraan een verderstrekkende doelstelling toe door te bepalen dat zij tot doel heeft « eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid »; voor het overige preciseert de wetgever niet onder welke voorwaarden die maatschappelijke dienstverlening wordt toegekend.

B.7. In het verlengde van die doelstellingen, verschillen de aard en de omvang van de steun eveneens naargelang die steun als bestaansminimum of als maatschappelijke dienstverlening is toegekend.

Het bestaansminimum is een financiële hulp in de vorm van een vast bedrag, vastgelegd in de wet en verschillend naar gelang van de gezinssituatie van de betrokkene. Bij de toekenning ervan wordt rekening gehouden met de andere bestaansmiddelen van de rechthebbende en van zijn echtgenoot. Het wordt toegekend door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn; minstens de helft van dat bedrag wordt aan dat centrum terugbetaald door het Ministerie van Volksgezondheid.

De maatschappelijke dienstverlening daarentegen, toegekend overeenkomstig artikel 57 van de wet van 8 juli 1976, kan om het even welke hulp in contanten of *in natura* zijn, die zowel van lenigende, curatieve of preventieve aard kan zijn (artikel 57, § 1, tweede lid); de dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn

(*ibid.*, derde lid); verder wordt bepaald dat de materiële hulp in de meest passende vorm wordt verstrekt (artikel 60, § 3). Voor het overige preciseert de wet niet waarin die maatschappelijke dienstverlening concreet bestaat. Zij kan boven het bestaansminimum worden toegekend, maar ook aan diegene die er geen recht op heeft; in dat geval kan het bedrag van de hulp, indien ze in financiële vorm wordt toegekend, lager of hoger zijn dan of gelijk zijn aan het bestaansminimum.

B.8. Rekening houdend met de verschillende doelstelling en aard van de maatschappelijke dienstverlening ten opzichte van het bestaansminimum, enerzijds, en met de noodzaak de individuele dienstverlening te kunnen aanpassen aan een concrete situatie die kan veranderen, anderzijds, is het verantwoord dat, voor de begunstigden van maatschappelijke dienstverlening, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat beslist over de toekenning ervan en dat het stelsel financiert, de vorm en de omvang van die dienstverlening vrij bepaalt, terwijl die beoordelingsmarge niet bestaat ten aanzien van de begunstigden van het bestaansminimum, omdat het bedrag ervan wettelijk is vastgelegd en gedeeltelijk wordt gefinancierd door de federale overheid.

B.9. Vermits de in het geding zijnde bepalingen geen enkele beperking inhouden wat het bedrag van een eventuele financiële hulp betreft, is de bevoegdheid die aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn is toegekend om de vorm en de omvang van de maatschappelijke dienstverlening te bepalen niet van die aard dat zij de belangen van de eventuele begunstigden van een krachtens de wet van 8 juli 1976 toegekende hulp op onevenredige wijze kan raken.

B.10. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 1, 57, § 1, en 60, §§ 1 en 3, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 8 mei 2002.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior