

Rolnummers 2401, 2402 en 2417
Arrest nr. 112/2003 van 17 september 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 1 en 97 tot 102 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gesteld door het Arbeidshof te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, 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 vragen en rechtspleging

a. Bij twee arresten van 21 maart 2002 in zake F. Bas tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel en A. Bas en B. Yildiz tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 29 maart 2002, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is het, in de zin van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, discriminerend artikel 1 van de O.C.M.W.-wet in die zin te interpreteren dat de maatschappelijke dienstverlening, indien zij kan worden toegekend, niet kan worden verleend met terugwerkende kracht tot de datum van de aanvraag, terwijl zulks wel het geval is voor het bestaansminimum ? »

b. Bij arrest van 17 april 2002 in zake S.J. Tchuente tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel en de Belgische Staat en in zake het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel tegen S.J. Tchuente, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 23 april 2002, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is het, in de zin van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, discriminerend de artikelen 97 tot 102 van de wet van 8 juli 1976 in die zin te interpreteren dat, buiten de gevallen waarin de artikelen 98, § 1, derde lid, en 99, § 1, van dezelfde wet voorzien, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de kosten van de maatschappelijke dienstverlening bij hun begunstigten niet kunnen terugvorderen, zelfs wanneer die prestaties onterecht zouden zijn toegekend, terwijl op het vlak van het bestaansminimum niet in een dergelijke beperking van de terugvordering van onterecht toegekende bedragen is voorzien ? »

Bij beschikkingen van 18 april en 8 mei 2002 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 1000 Brussel, Hoogstraat 298a, in de zaak nr. 2417;
- het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel, in de zaken nrs. 2401 en 2402;
- S.J. Tchuente, wonende te 1000 Brussel, Miniemenstraat 131, in de zaak nr. 2417;
- de Ministerraad, in drie zaken;
- F. Bas, wonende te 1000 Brussel, Grevelingenstraat 21, in de zaak nr. 2401, A. Bas en zijn echtgenote B. Yildiz, samenwonende te 1000 Brussel, Grevelingenstraat 21, in de zaak nr. 2402.

Bij beschikking van 30 april 2003 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 21 mei 2003, na de partijen te hebben verzocht, in een aanvullende memorie die zij uiterlijk op 15 mei 2003 ter griffie doen toekomen, hun standpunt te kennen te geven wat de weerslag betreft, op de prejudiciële vragen, van de wet

van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, waarbij de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum is opgeheven.

Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel heeft aanvullende memories ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 21 mei 2003 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Van de Gejuchte *loco* Mr. J.-P. Lagasse, advocaten bij de balie te Brussel, voor het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel, in de zaak nr. 2417;

. Mr. A. Vercruysse *loco* Mr. S. Wahis, advocaten bij de balie te Brussel, voor het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel, in de zaken nrs. 2401 en 2402;

. Mr. C. Verbrouck *loco* Mr. L. Denys, advocaten bij de balie te Brussel, voor F. Bas, in de zaak nr. 2401, en voor A. Bas en zijn echtgenote B. Yildiz, in de zaak nr. 2402;

. Mr. N. Van Laer, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De voorschriften van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden in acht genomen.

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

Zaken nrs. 2401 en 2402

Van januari 1995 tot november of december 1996 is maatschappelijke dienstverlening toegekend aan de appellanten in de zaken nrs. 2401 en 2402. De vordering die aanhangig is bij het Arbeidshof te Brussel heeft betrekking op het recht op maatschappelijke dienstverlening vanaf november of december 1996.

Alvorens de eventuele rechten van de appellant te onderzoeken uit het oogpunt van het bewijs van de staat van behoeftigheid, heeft het Arbeidshof vragen bij het recht op achterstallen op het vlak van maatschappelijke dienstverlening. Het merkt op dat er volgens zijn eigen rechtspraak geen reden toe is op het vlak van maatschappelijke dienstverlening belangrijke sommen als achterstallen uit te betalen; enkel de schulden kunnen in aanmerking worden genomen die op het ogenblik van de uitspraak nog moeten worden terugbetaald om de betrokkene in staat te stellen in België te leven in overeenstemming met de menselijke waardigheid. Volgens een andere denkrichting van het Arbeidshof te Brussel, moet het bedrag van de financiële maatschappelijke dienstverlening die verschuldigd was vanaf de datum van de aanvraag aan het O.C.M.W. tot die van de uitspraak, door de rechter worden vastgesteld op grond van een beoordeling *ex aequo et bono*. Te dezen wenst het Arbeidshof zich aan te sluiten bij de eerste denkrichting. Dat restrictieve standpunt wordt eveneens gevolgd door het Arbeidshof te Antwerpen. In tegenstelling tot die rechtspraak is het Arbeidshof te Luik van mening dat wanneer de steun in het verleden absoluut noodzakelijk was om fatsoenlijk te kunnen leven, hij noodzakelijk blijft op het ogenblik dat de rechter uitspraak doet; zo niet wordt men ertoe aangemoedigd zijn toevlucht te

nemen tot gerechtelijke procedures en wordt traagheid beloond. Het Arbeidshof acht het dan ook wenselijk het Arbitragehof de bovenvermelde vraag te stellen.

Zaak nr. 2417

De oorspronkelijke vordering strekt ertoe vanaf 28 januari 2000, datum van de regularisatieaanvraag van de betrokkene, het voordeel te verkrijgen van de financiële maatschappelijke dienstverlening, gelijk aan het bestaansminimum, die geweigerd werd aan de oorspronkelijke eisende partij, en zulks om de impliciete reden dat zij illegaal op het Belgische grondgebied verblijft, zodat de bepalingen van artikel 57, § 2, van de wet van 8 juli 1976 moeten worden toegepast.

Te dezen heeft het O.C.M.W. van Brussel, bij een administratieve beslissing van 20 november 2000, geoordeeld geen maatschappelijke dienstverlening te kunnen toekennen. Bij het vonnis van de Arbeidsrechtbank wordt daarentegen de vordering van de appellant gedeeltelijk ingewilligd; deze verwijt de Rechtbank dat zij zijn oorspronkelijke vordering slechts gedeeltelijk heeft ingewilligd, terwijl het O.C.M.W. van Brussel vraagt dat het bestreden vonnis nietig zou worden verklaard, en de oorspronkelijke vordering niet-gegrond.

Aan het einde van een uitvoerig gemotiveerd arrest, oordeelt het Arbeidshof te Brussel in de eerste plaats dat de kandidaten voor regularisatie binnen het toepassingsgebied van het voormelde artikel 57, § 2 vallen, ook al bestaan er binnen de rechtspraak afwijkingen waarbij hun, zonder rekening te houden met de expliciete wil van de wetgever, financiële steun wordt verleend die gelijk is aan het bestaansminimum en de kinderbijslag, en dat ondanks de arresten van het Arbitragehof waarin in geen enkel opzicht kritiek wordt geleverd op de beleidskeuzen van de wetgever. Het Arbeidshof is van mening dat geen onderscheid moet worden gemaakt tussen illegaal verblijf en onregelmatig verblijf. Het oordeelt verder nog dat, indien het komt tot een regularisatie, deze niet ingaat vanaf de datum van de aanvraag en, wat het recht op maatschappelijke dienstverlening betreft, enkel voor de toekomst gevolgen kan hebben. Het Arbeidshof brengt de arresten van het Arbitragehof van 30 oktober 2001 en 17 januari 2002 in herinnering en oordeelt dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geen hindernis vormen voor de toepassing van het voormelde artikel 57, § 2, op de kandidaten voor regularisatie. Het is van mening dat er evenmin schending is van de artikelen 3, 6, 8, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, noch van de artikelen 11.1 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Het Arbeidshof preciseert vervolgens dat de partijen op de openbare terechtzitting van 10 januari 2002 hebben verklaard dat het verblijf van de eiser op het Belgische grondgebied op 22 juni 2001 geregulariseerd zou zijn en dat het O.C.M.W. van Brussel op 19 juli 2001 een voor de betrokkene gunstige beslissing zou hebben genomen. De in het geding zijnde periode waarover het Arbeidshof moet beslissen, begint, rekening houdend met de oorspronkelijke vordering van de betrokkene, op 28 januari 2000, datum van zijn regularisatieaanvraag, en eindigt op 19 juli 2001, datum van de nieuwe beslissing van het O.C.M.W.

Het Arbeidshof wijst erop dat het O.C.M.W. van Brussel de vraag niet opwerpt naar de terugvordering van de bedragen die onterecht zijn uitbetaald ter uitvoering van het in het geding zijnde vonnis. Het is nochtans van mening dat die vraag belangrijk is voor de Belgische Staat. Uit berekeningen die door sommige O.C.M.W.'s zijn gemaakt, blijkt immers dat de bedragen die onterecht aan kandidaten voor regularisatie zijn uitbetaald, oplopen tot verschillende miljarden franken. Het Arbeidshof meent de bevoegdheid en de plicht te hebben de vraag te stellen naar de terugvordering van de onterecht uitbetaalde bedragen, en vragen te moeten stellen bij de voorwaarden waaraan de terugvordering van bedragen die onterecht als maatschappelijke dienstverlening zijn toegekend, is onderworpen krachtens de artikelen 97 en volgende van de wet van 8 juli 1976. Het stelt de bovenvermelde prejudiciële vraag niet alleen ter opheldering, maar ook om eventuele toekomstige controversen te vermijden of zo mogelijk te beperken, na de hogere beroepen ontvankelijk en het hoger beroep van het O.C.M.W. van Brussel gegrond te hebben verklaard, bijgevolg het bestreden vonnis nietig te hebben verklaard en de oorspronkelijke vordering ontvankelijk maar niet-gegrond voor zover wordt verzocht om het voordeel van financiële maatschappelijke dienstverlening gedurende de regularisatieprocedure.

III. In rechte

- A -

Memorie van de appellanten in de zaken nrs. 2401 en 2402

A.1. De appellanten voeren in de eerste plaats aan dat de prejudiciële vraag die aan het Arbitragehof is gesteld, betrekking heeft op een probleem dat moet worden opgelost door de feitenrechters en *in fine* door het Hof van Cassatie, aangezien het gaat om een conflict dat voortvloeit uit interpretatieverschillen tussen denkrichtingen binnen de rechtspraak.

A.2. De appellanten wijzen vervolgens erop dat de prejudiciële vraag niet pertinent is, noch echt, noch zinvol. Zij is duidelijk te abstract en vertoont geen verband met het concrete geschil. Men ziet niet in hoeverre artikel 1 van de wet van 8 juli 1976 betrekking zou kunnen hebben op het recht op achterstallen inzake maatschappelijke dienstverlening of bestaansminimum. Bovendien schendt die norm de Grondwet duidelijk niet, maar is hij slechts een toepassing van artikel 23 ervan; een grondwettigheidstoetsing zou dan ook het Arbitragehof ertoe brengen zich uit te spreken over de overeenstemming van een grondwettelijke bepaling met een andere grondwettelijke bepaling. De gestelde vraag is, ten slotte, zinloos omdat de in het geding zijnde norm niet toepasselijk is voor het oplossen van het geschil. De kwestie van de retroactiviteit van maatschappelijke dienstverlening wordt immers geregeld bij artikel 60 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, waarbij de O.C.M.W.'s verzocht worden zich uit te spreken over de omvang van de aanvraag. Bovendien heeft de partij voor de verwijzende rechter doen gelden dat de retroactiviteit van de aanvraag van maatschappelijke dienstverlening geen gevolg was van artikel 1 van de wet van 8 juli 1976, maar van de toepassing van artikel 18 van de bijzondere wet op het Arbitragehof. Het is krachtens die bepaling dat de burger in dat geval met terugwerkende kracht maatschappelijke dienstverlening kan aanvragen, en dat voor zover het op grond van dat artikel mogelijk is binnen zes maanden na de bekendmaking van het arrest in het *Belgisch Staatsblad* de vernietiging te vorderen van een administratieve beslissing die maanden, zelfs jaren geleden is genomen, en vanaf de datum van die administratieve beslissing maatschappelijke dienstverlening aan te vragen. De vraag naar de overeenstemming van de verschillen qua stelsel tussen het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet is overigens onnodig omdat zij reeds is beantwoord bij het arrest van het Arbitragehof nr. 103/98 van 21 oktober 1998.

A.3. Wat het probleem ten gronde betreft, zien de partijen niet in hoeverre de in het geding zijnde bepaling in die zin zou kunnen worden geïnterpreteerd dat geen achterstallen inzake maatschappelijke dienstverlening mogen worden toegekend, aangezien de vreemdeling of Belg beantwoordt aan de enige toekenningsvoorwaarde die wettelijk is vastgelegd, namelijk het criterium van de menselijke waardigheid zoals dat volgens artikel 60 van de wet door het O.C.M.W. wordt beoordeeld. Elke interpretatie die leidt tot een weigering van het recht op achterstallen inzake maatschappelijke dienstverlening, zou erop neerkomen dat aan de wet een voorwaarde wordt toegevoegd.

Standpunt van het O.C.M.W. van Brussel in de zaken nrs. 2401 en 2402

A.4. Het O.C.M.W. van Brussel wijst op de twee interpretaties die binnen de rechtspraak zijn gegeven wat betreft het recht op achterstallen inzake maatschappelijke dienstverlening, en besluit dat de interpretatie van het Arbeidshof uitgaat van de bijzonderheden van de wet betreffende de maatschappelijke dienstverlening, ten opzichte van de wet op het bestaansminimum.

Het O.C.M.W. is van mening dat die interpretatie geen aanleiding geeft tot discriminatie omdat het verschil in behandeling op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het wijst op het voormelde arrest van het Arbitragehof nr. 103/98. Rekening houdend met de specifieke aard van de maatschappelijke dienstverlening, namelijk de betrokkene in staat stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid, is het geenszins subjectief of onredelijk ervan uit te gaan dat maatschappelijke dienstverlening in de vorm van financiële steun alleen met terugwerkende kracht kan worden toegekend voor zover kan worden aangetoond dat het aflossen van schulden die betrekking hebben op die voorgaande periode de betrokkene *hic et nunc* in staat stelt een menswaardig leven te leiden. Het doel van de wetgever wordt optimaal bereikt door die uiterst redelijke beperking. Dat doel bestaat erin te voorzien in bestaande en onmiddellijke behoeften, via

verschillende maatregelen van maatschappelijke bijstand die zijn aangepast aan elk geval, aan elk type van behoefte en aan elke specifieke situatie.

Standpunt van de appellant in de zaak nr. 2417

A.5. De appellant in de zaak nr. 2417 is van mening dat de verwijzende rechter ten onrechte uitgaat van de hypothese dat hij tussen mei 2001 en juni 2001 onterecht maatschappelijke dienstverlening zou hebben genoten. Dankzij die dienstverlening heeft hij een leven kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid, op grond van artikel 23 van de Grondwet en artikel 1 van de wet van 8 juli 1976. Volgens hem heeft de achtste kamer van het Arbeidshof zich vergist door het vonnis nietig te verklaren en de oorspronkelijke vordering ontvankelijk te verklaren maar niet-gegrond voor zover hij daarin het voordeel aanvraagt van maatschappelijke dienstverlening gedurende de regularisatieprocedure. Hij heeft overigens te kennen gegeven dat hij een cassatievoorziening wil inleiden tegen dat arrest, door de indiening, op 7 juli 2002, van een aanvraag voor rechtsbijstand bij de voorzitter van het bureau voor rechtsbijstand van het Hof van Cassatie. Hij wijst erop dat het Arbeidshof te Luik een arrest heeft gewezen in tegenovergestelde zin en dat het arrest van het Hof van Cassatie van 17 juni 2002 zijn stelling bevestigt, namelijk dat hij gedurende zijn regularisatieprocedure niet onterecht maatschappelijke dienstverlening heeft genoten. Naar zijn mening is de prejudiciële vraag dan ook zonder voorwerp.

Standpunt van het O.C.M.W. van Brussel in de zaak nr. 2417

A.6. Het O.C.M.W. van Brussel voert aan dat het probleem van de terugvordering van de maatschappelijke dienstverlening die ten onrechte is toegekend ter uitvoering van het vonnis van de Arbeidsrechtbank dat nadien door het Arbeidshof is hervormd, kan worden opgelost door toepassing van het Gerechtelijk Wetboek, meer bepaald van artikel 1398 ervan. Wat die bepaling betreft, heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 7 april 1995 beslist dat de partij die een vonnis doet uitvoeren waarvan de rechter in eerste aanleg de voorlopige tenuitvoerlegging heeft toegestaan, bij gehele of gedeeltelijke hervorming of vernietiging ervan in hoger beroep, boven de teruggave van hetgeen zij ingevolge de hervormde of vernietigde beslissing heeft ontvangen, de schade dient te vergoeden die door de enkele tenuitvoerlegging is ontstaan, zonder dat daartoe is vereist dat bij die tenuitvoerlegging enige kwade trouw of fout aanwezig was. De partij citeert verder nog een arrest van het Franse Hof van Cassatie van 28 oktober 1981 en een vonnis van de burgerlijke Rechtbank te Hoei van 20 mei 1985.

Volgens het O.C.M.W. van Brussel dient het probleem van de terugvordering van onterecht toegekende maatschappelijke dienstverlening niet worden onderzocht in het licht van de artikelen 97 en volgende van de wet van 8 juli 1976, die volgens hem niet toepasselijk zijn in de contentieuze fase. De prejudiciële vraag dient bijgevolg niet te worden beantwoord.

A.7. Subsidiair merkt het O.C.M.W. van Brussel op dat het Arbeidshof, zonder uit te weiden over de redenering die leidt tot zulk een besluit, oordeelt dat, uitgezonderd de gevallen die worden beoogd door de artikelen 98, § 1, derde lid, en 99, § 1, van de wet van 8 juli 1976, de bedragen die onterecht in contanten zijn uitbetaald of de kosten van de *in natura* verleende hulp niet kunnen worden teruggevorderd, zelfs niet wanneer de materiële toestand van de begunstigde later zou zijn verbeterd. Het is van mening dat bij die interpretatie vragen moeten worden gesteld. Het Arbitragehof heeft zich reeds bevoegd verklaard om de interpretatie van een norm door de verwijzende rechter te toetsen wanneer de betwiste norm in die interpretatie de grondwettigheidsaanspraak niet doorstaat.

Binnen de rechtsleer lijkt het uitgangspunt te zijn dat op het vlak van maatschappelijke dienstverlening het O.C.M.W. alleen moet overgaan tot de terugvordering van de maatschappelijke dienstverlening van de begunstigde indien deze laatste de gegevens die aan het O.C.M.W. moeten worden meegedeeld, vrijwillig onjuist of onvolledig heeft doorgegeven. Het is desalniettemin de vraag of de wetgever met de wet van 8 juli 1976 de toepassing van artikel 1235 van het Burgerlijk Wetboek op algemene wijze heeft willen uitsluiten. In dit geval is er geen enkele reden waarom de appellant aanspraak zou kunnen maken op de maatschappelijke dienstverlening ten laste van het O.C.M.W. van Brussel voor de periode die aan de datum van zijn regularisatie voorafgaat, aangezien het vonnis van de Arbeidsrechtbank waarbij hem die dienstverlening is toegekend, nietig is verklaard door het arrest van het Arbeidshof te Brussel. Men ziet niet om welke reden hij de maatschappelijke dienstverlening die hem is toegekend op grond van een rechterlijke beslissing die geen uitvoerbare kracht meer heeft, zou kunnen behouden, terwijl het O.C.M.W. van Brussel oorspronkelijk de toekenning ervan moest weigeren. Dat laatste element dient te worden onderstreept omdat men binnen de rechtsleer ervan uitgaat dat

artikel 98, § 1, derde lid, van de wet van 8 juli 1976, dat op het geschil van toepassing zou zijn, de terugvordering van de dienstverlening verhindert wanneer deze is toegekend ingevolge een materiële fout van het O.C.M.W. Die situatie vertoont geen verband met de situatie waarin het O.C.M.W. bij een rechterlijke beslissing die nadien is hervormd, gedwongen is maatschappelijke dienstverlening toe te kennen.

De *ratio legis* van artikel 98, § 1, derde lid, lijkt erin te bestaan te vermijden dat de begunstigde van maatschappelijke dienstverlening de gevolgen moet dragen van een fout die te wijten is aan het O.C.M.W., hoewel dat niet uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 juli 1976 kan worden afgeleid. Bovendien lijkt het dat de wetgever, uit het oogpunt van de terugvordering, een gelijkwaardig stelsel heeft willen invoeren voor de maatschappelijke dienstverlening en het bestaansminimum.

De partij besluit dat, aangezien de artikelen 97 tot 102 van de wet van 8 juli 1976 in die zin moeten worden geïnterpreteerd dat zij niet verbieden dat de maatschappelijke dienstverlening van de begunstigten wordt teruggevorderd buiten de gevallen waarin de artikelen 98, § 1, derde lid, en 99, § 1, van dezelfde wet voorzien, voor recht dient te worden gezegd dat die wetsbepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schenden.

Standpunt van de Ministerraad in de zaken nrs. 2401, 2402 en 2417

A.8. De Ministerraad voert in de eerste plaats aan dat de situatie van de begunstigten van maatschappelijke dienstverlening en die van de begunstigten van het bestaansminimum, objectief verschillend zijn. Hij wijst op het arrest van het Arbitragehof nr. 66/97 van 6 november 1997, en op het voormelde arrest nr. 103/98. Het bestaansminimum moet worden gelijkgesteld met de andere rechten op uitkeringen van sociale zekerheid; het is onderworpen aan toekenningsvoorwaarden en is van forfaitaire aard, waarbij dat alles in een bijzondere wetgeving is vastgesteld. Het doel ervan is de rechthebbende een inkomen te verschaffen dat hem, gelet op het ontbreken van andere bestaansmiddelen, de mogelijkheid biedt in zijn levensonderhoud te voorzien. Het bestaansminimum is een soort vervangingsinkomen. In het geval van maatschappelijke dienstverlening daarentegen wordt geen enkele forfaitaire uitkering toegekend op basis van een of andere voorwaarde waaraan de begunstigde moet voldoen; het gaat erom een persoon te helpen, hetzij door financiële hulp of door een andere vorm van begeleiding. Maatschappelijke dienstverlening kan niet worden beschouwd als een deel van de sociale zekerheid; zij is geen vervangingsinkomen, maar een antwoord op bestaande en onmiddellijke behoeften van een persoon, om deze in staat te stellen menswaardig te leven.

A.9. De Ministerraad neemt vervolgens de redenering over van het Arbeidshof te Brussel in een arrest van 23 mei 2002, waarin volgens hem de bijzondere aard van de maatschappelijke dienstverlening, die erin bestaat te voorzien in bestaande en onmiddellijke behoeften van een persoon die niet kan leven overeenkomstig de menselijke waardigheid, een correcte toepassing krijgt.

De Ministerraad ziet dan ook niet het belang van het toekennen van achterstallen inzake maatschappelijke dienstverlening. Dat zou immers de begunstigten niet in staat stellen om met terugwerkende kracht op een wijze te leven die beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Dit is echter de enige bestaansreden van de maatschappelijke dienstverlening. Zulke achterstallen kunnen alleen van belang zijn in geval van schulden die in de in het geding zijnde periode zijn opgelopen en die nog steeds een last vormen die voor de begunstigten van maatschappelijke dienstverlening zo zwaar is dat zij hen nog steeds verhinderen een menswaardig leven te leiden. De tenlasteneming van die schulden staat niet echt gelijk met het toekennen van achterstallen, maar is een specifieke vorm van gerichte steun om een oplossing te bieden voor een specifieke situatie die thans bestaat als gevolg van moeilijkheden in het verleden. Het verschil is dan ook verantwoord in het licht van de doelstellingen en eigen kenmerken van de twee stelsels.

A.10. De prejudiciële vraag in de zaak nr. 2417 is volgens de Ministerraad niet louter theoretisch aangezien talrijke feitenrechtters geweigerd hebben artikel 57, § 2, van de wet van 8 juli 1976 toe te passen, en gewone maatschappelijke dienstverlening alsook aanzienlijke achterstallen hebben toegekend.

A.11. De Ministerraad merkt op dat, met uitzondering van artikel 98, § 1, derde lid, de bepalingen die in de prejudiciële vraag worden beoogd, geen betrekking hebben op het geval van onterechte uitbetalingen van maatschappelijke dienstverlening. De begunstigde voldeed aan de wettelijke toekenningsvoorwaarden voor de dienstverlening, en het gaat erom de kosten terug te vorderen hetzij bij de debiteurs van de begunstigde van maatschappelijke dienstverlening, hetzij bij de begunstigde zelf wanneer hij de beschikking krijgt over inkomsten krachtens rechten die hij bezat tijdens de in het geding zijnde periode. Te dezen gaat het om een ander geval, aangezien de maatschappelijke dienstverlening door de Arbeidsrechtbank is toegekend in weerwil van de

arresten van het Arbitragehof; het O.C.M.W. had in principe niet tegemoet moeten komen. De artikelen 97 tot 102 van de in het geding zijnde wet hebben niets te maken met de problematiek van de onterecht toegekende prestaties, en vormen geen hindernis voor de terugvordering ervan. In dat verband dient het gemeen recht inzake onterechte betalingen en ongerechtvaardigde verrijking te worden toegepast. Het gaat om kosten die het O.C.M.W. heeft gemaakt buiten elke wettelijke verplichting om en zonder dat ook maar een grond kan worden aangevoerd, omdat per hypothese de beslissing van de Arbeidsrechtbank is hervormd en uit de rechtsorde is verdwenen. De Ministerraad wijst op de artikelen 1376 tot 1378 van het Burgerlijk Wetboek waaruit blijkt dat een persoon die onterecht een voordeel heeft genoten, verplicht is het voordeel of het equivalent ervan terug te geven. Aangezien de begunstigde meer dan waarschijnlijk die burgerlijke verplichting niet spontaan zal nakomen, onderzoekt de Ministerraad de middelen waarover het O.C.M.W. beschikt om de onterecht gemaakte kosten terug te vorderen. Hij beroept zich in dat verband op artikel 1410 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals dat meer bepaald voortvloeit uit de wet van 25 januari 1999. Uit die bepaling volgt naar zijn mening dat voor de begunstigten van het bestaansminimum en die van maatschappelijke dienstverlening in eenzelfde stelsel is voorzien. Op grond van artikel 1410, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek kan het O.C.M.W., ondanks het feit dat de maatschappelijke dienstverlening en het bestaansminimum niet voor beslag vatbaar zijn, prestaties die ten onrechte uitgekeerd zijn ambtshalve terugvorderen ten belope van 10 pct. van iedere latere prestatie die aan de debiteur van het onverschuldigde bedrag of aan zijn rechthebbenden wordt uitgekeerd. Daaruit volgt dat de O.C.M.W.'s op de maatschappelijke dienstverlening die verder nog aan de begunstigde zou worden toegekend, een bijdrage kunnen inhouden om de kosten te vergoeden van de maatschappelijke dienstverlening die onterecht is toegekend gedurende de periode van onderzoek van de regularisatieaanvraag. Artikel 98, § 1, derde lid, van de wet van 8 juli 1976 kan te dezen niet worden toegepast omdat de begunstigde van de dienstverlening het centrum niet heeft misleid. Indien de financiële toestand van de betrokken personen zou verbeteren, zouden de O.C.M.W.'s eveneens het recht hebben de nodige vorderingen in te stellen tot terugbetaling van alle kosten die zij hebben gemaakt, aangezien de enige hindernis voor die terugvordering, namelijk het feit dat 90 pct. van de inkomsten van de betrokken persoon niet voor beslag vatbaar is, in dat geval zou wegvallen.

De Ministerraad herinnert vervolgens aan het arrest van het Arbitragehof nr. 66/97 van 6 november 1997, waarin het Hof, uitspraak doende over artikel 14bis, § 4, vóór de wijziging ervan, heeft geoordeeld dat het niet discriminerend was dat er inzake maatschappelijke dienstverlening geen terugvordering van onterecht toegekende bedragen mogelijk is. Hij besluit dat alles erop wijst dat het Arbitragehof opteert voor de verzoenende interpretatie van artikel 1410 van het Gerechtelijk Wetboek in samenhang met de artikelen 97 tot 102 van de wet van 8 juli 1976 zoals die is uiteengezet, zodat is aangetoond dat de wetgever de artikelen 10 en 11 van de Grondwet scrupuleus heeft nageleefd.

Aanvullende memories

A.12. Op de vraag van het Hof over de weerslag, op de prejudiciële vragen, van de inwerkingtreding van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, waarbij de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum werd opgeheven, hebben de partijen als volgt geantwoord : de Ministerraad stelt dat, aangezien in de prejudiciële vragen een vergelijking wordt gemaakt met een situatie die niet meer bestaat, zij voortaan geen voorwerp meer hebben of geen antwoord behoeven; het O.C.M.W. van Brussel is van mening dat de inwerkingtreding van de wet van 26 mei 2002 geenszins het antwoord wijzigt dat op de prejudiciële vragen moet worden gegeven. Wat de tweede vraag betreft, wordt verwezen naar artikel 24 van de wet van 26 mei 2002, dat het beginsel van de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen bevestigt.

- B -

B.1.1. In de prejudiciële vragen, die betrekking hebben op sommige bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, wordt het Hof verzocht de situatie te vergelijken van de personen die begunstigde zijn of zijn geweest van maatschappelijke dienstverlening, met die van de personen die begunstigde zijn of zijn geweest van het bestaansminimum. De vragen betreffen het eventuele recht op

achterstallen inzake maatschappelijke dienstverlening, en de mogelijkheid tot terugvordering van bedragen die ten onrechte als maatschappelijke dienstverlening zijn uitbetaald.

B.1.2. De wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum is opgeheven bij artikel 54 van de wet van 26 mei 2002, waarbij het recht op een bestaansminimum vervangen is door het recht op maatschappelijke integratie. Op vraag van het Hof hebben de partijen hun standpunt medegedeeld over de weerslag van die wijziging op de prejudiciële vragen.

B.1.3. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van de artikelen 1, 97 tot 102 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, om reden dat te dezen de maatschappelijke dienstverlening niet kan worden verleend vanaf de datum van de aanvraag, terwijl zulks wel het geval is voor het bestaansminimum. Aangezien de vraag naar de terugwerkende kracht van de maatschappelijke dienstverlening betrekking heeft op de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet van 26 mei 2002, dient het al dan niet discriminerende karakter van de in het geding zijnde bepaling te worden onderzocht in vergelijking met de toen van kracht zijnde wet op het bestaansminimum. Het antwoord op de gestelde vraag is, in tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, nog steeds dienstig voor het oplossen van het geschil voor de verwijzende rechter.

Wat de eerste vraag betreft

B.2.1. De eerste prejudiciële vraag die aan het Hof is gesteld, heeft betrekking op het verschil in behandeling dat volgens het verwijzende rechtscollege voortvloeit uit artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, tussen de begunstigden van maatschappelijke dienstverlening en de begunstigden van het bestaansminimum, wat de toekenning van achterstallen betreft.

B.2.2. Artikel 1 van de voormelde wet van 8 juli 1976 bepaalt :

« 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. »

Het verwijzende rechtscollege interpreteert die bepaling in die zin dat zij impliceert dat maatschappelijke dienstverlening, wanneer de betrokkene daartoe gerechtigd is, niet kan worden verleend « met terugwerkende kracht tot de datum van de aanvraag ».

B.2.3. Artikel 9, § 2, van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum bepaalde daarentegen dat « de beslissingen houdende toekenning of verhoging van een bestaansminimum die genomen worden ingevolge een door de betrokkene ingediende aanvraag, [...] uitwerking [hebben] op de datum van ontvangst van die aanvraag ».

B.2.4. In de interpretatie die het verwijzende rechtscollege geeft aan artikel 1 van de wet van 8 juli 1976, is er aldus een verschil in behandeling tussen de twee categorieën van gerechtigden.

B.3.1. Hoewel de toekenning van het bestaansminimum en die van de maatschappelijke dienstverlening zijn toevertrouwd aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, bestaan er tussen beide stelsels objectieve verschillen die betrekking hebben op het doel en de toekenningsvoorwaarden en op de aard en de omvang van de verleende steun.

B.3.2. 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, § 1). De bedoeling ervan is een behoorlijk minimum van inkomsten 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.3.3. In het verlengde van die doelstellingen, verschillen de aard en de omvang van de verleende steun eveneens naargelang die steun als bestaansminimum of als maatschappelijke dienstverlening is toegekend.

Het bestaansminimum is een financiële hulp in de vorm van een bedrag dat is vastgesteld in de wet en dat verschillend is naar gelang van de gezinssituatie van de betrokkene. Bij de toekenning ervan wordt rekening gehouden met de andere inkomsten van de rechthebbende en kunnen die van de personen met wie hij samenwoont en van diens echtgenoot in aanmerking worden genomen.

De maatschappelijke dienstverlening, 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 als van curatieve of preventieve aard kan zijn (artikel 57, § 1, tweede lid); de dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn (artikel 57, § 1, derde lid); verder wordt bepaald dat de materiële hulp in de meest passende vorm wordt verstrekt (artikel 60, § 3).

B.4. Door het verschil in finaliteit en aard tussen beide vormen van steun is het verantwoord dat de wetgever niet heeft bepaald dat maatschappelijke dienstverlening moet worden toegekend vanaf de datum van de aanvraag, aangezien hij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn ermee heeft belast om de omvang van de behoefte te beoordelen en de meest passende maatregel te kiezen om op dat ogenblik daarin te voorzien.

B.5. Uit wat voorafgaat volgt dat het tot de bevoegdheid van het betrokken centrum behoort en, in geval van conflict, tot die van de rechter, om uitspraak te doen over het bestaan van een behoefte aan dienstverlening, over de omvang daarvan en om « de meest passende middelen voor te stellen om daarin te voorzien ». Er bestaan immers geen wettelijke normen die bepalen in welke mate en in welke vorm bijstand moet worden verleend. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan bijgevolg, binnen de perken van zijn wettelijke opdracht, bijstand verlenen om de op het ogenblik van de beslissing nog bestaande gevolgen te verhelpen van een mensonwaardig bestaan dat men voorheen heeft geleid, in zoverre die de

betrokkene beletten alsdan een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

B.6. Ook al neemt de maatschappelijke dienstverlening de concrete vorm aan van de storting van een bedrag gelijk aan het bestaansminimum, toch blijft zij in aard verschillen van het bestaansminimum. Het is niet discriminerend dat de wetgever, wat het bestaansminimum betreft, uitdrukkelijk heeft bepaald dat de beslissing waarbij het wordt toegekend, uitwerking heeft op de datum van de aanvraag terwijl hij, wat de maatschappelijke dienstverlening betreft, niet eenzelfde bepaling heeft aangenomen. Immers, het bestaansminimum kan niet, wegens de forfaitaire aard ervan, door het centrum of de rechter worden aangepast aan de concrete situatie van de begunstigde, terwijl maatschappelijke dienstverlening van nature een instrument is dat moet worden aangepast aan de reële en actuele behoeften van elke begunstigde.

B.7. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Wat de tweede vraag betreft

B.8. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op het recht van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn de bedragen terug te vorderen die ter uitvoering van een vonnis als maatschappelijke dienstverlening zijn uitbetaald, in het geval dat dit vonnis in hoger beroep zou zijn hervormd. Het verwijzende rechtscollege is van mening dat de maatschappelijke dienstverlening in dat geval ten onrechte is uitbetaald, en dat de artikelen 97 tot 102 van de wet van 8 juli 1976 het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn verhinderen over te gaan tot de terugvordering van die ten onrechte toegekende bedragen.

B.9. Het verwijzend rechtscollege preciseert in zijn arrest waarin het Hof een vraag wordt gesteld dat « het O.C.M.W. van Brussel niet de vraag opwerpt naar de terugvordering van de bedragen die ten onrechte ter uitvoering van het bestreden vonnis zijn gestort », maar merkt op dat « de kwestie nochtans belangrijk lijkt te zijn, in het bijzonder voor de Belgische Staat ». Het voegt eraan toe dat « er praktisch gezien waarschijnlijk geen enkele reële mogelijkheid is om de terugbetaling van de ten onrechte gestorte bedragen effectief te verkrijgen ». Het verwijzend

rechtscollege stelt niettemin een vraag aan het Hof, « ter opheldering en om eventuele toekomstige controversen zo mogelijk te vermijden of te beperken ».

B.10. Nu het antwoord op de prejudiciële vraag niet dienstig is voor de oplossing van het geschil dat hangende is voor het verwijzende rechtscollege, dient zij niet te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Doordat het niet bepaalt dat maatschappelijke dienstverlening wordt toegekend voor de periode die begint te lopen op datum van de aanvraag, schendt artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

- De tweede prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

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 17 september 2003.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior