

Rolnummer 2948
Arrest nr. 51/2005 van 1 maart 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 4 en 26 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, gesteld door de vrederechter van het derde kanton Luik.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 10 maart 2004 in zake S. Cox en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Luik tegen F. Ferrara en C. Cox en in zake T. Ferrara tegen F. Ferrara en C. Cox, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 17 maart 2004, heeft de vrederechter van het derde kanton Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 4 en 26 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre, in het eerste geval (artikel 4), de door het O.C.M.W. vervolgde onderhoudsplichtige, wanneer dat centrum optreedt namens en ten voordele van de begunstigde van de maatschappelijke dienstverlening, evenwel met de mogelijkheid van subrogatie in zijn eigen voordeel, zou kunnen worden veroordeeld, ongeacht het niveau van zijn inkomsten, terwijl hij dat niet zou kunnen worden in het tweede geval, namelijk wanneer hij rechtstreeks door het O.C.M.W. uit eigen naam wordt vervolgd, indien zijn inkomsten lager liggen dan het minimumbedrag bepaald door de Koning op grond van de in artikel 26 aan Hem toegekende bevoegdheden ? »

Memories zijn ingediend door :

- S. Cox, wonende te 4470 Saint-Georges, boulevard des Combattants 23/7, en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Luik, waarvan de zetel is gevestigd te 4000 Luik, place Saint-Jacques 13;

- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 18 januari 2005 :

- zijn verschenen :

- . Mr. D. Pire, advocaat bij de balie te Luik, voor S. Cox en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Luik;

- . Mr. M. Mareschal *loco* Mr. D. Gérard en Mr. P. Schaffner, advocaten bij de balie te Brussel, 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 bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Het O.C.M.W. van Luik, dat handelt op grond van artikel 4 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, heeft een onderhoudsvordering ingesteld namens en ten voordele van S. Cox en gevraagd dat de aldus gevorderde bedragen rechtstreeks aan hem zouden worden uitgekeerd op grond van zijn recht van wettelijke subrogatie waarin artikel 24, § 1, 2°, van dezelfde wet voorziet.

Na te hebben vastgesteld dat de verweerders daadwerkelijk onderhoudsplichtig zijn en dat hun inkomens klaarblijkelijk lager liggen dan de grenzen vastgesteld bij artikel 50 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002, heeft de vrederechter van het derde kanton Luik de bepalingen van de wet van 26 mei 2002 onderzocht, die het het O.C.M.W. mogelijk maken tegen de onderhoudsplichtigen op te treden.

In tegenstelling tot artikel 4, dat het het O.C.M.W. mogelijk maakt op te treden namens van de aanvrager van het leefloon, kent artikel 26 van dezelfde wet het O.C.M.W. een eigen terugvorderingsrecht ten laste van de onderhoudsplichtigen toe, waarbij wordt gepreciseerd dat dit recht is onderworpen aan de door de Koning bepaalde grenzen, voorwaarden en modaliteiten. Artikel 50 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 heeft aldus inkomensgrenzen bepaald waaronder het O.C.M.W. geen verhaal tegen de onderhoudsplichtige kan uitoefenen.

De vorderingsmogelijkheden waarin de artikelen 4 en 26 van de wet van 26 mei 2002 voorzien, hebben echter één en hetzelfde doel, dat erin bestaat het optreden van de collectiviteit, dat subsidiair is ten opzichte van de familiale solidariteit, te verminderen. Wanneer het O.C.M.W. uit eigen naam optreedt, heeft de wetgever echter aanvaard dat de uitvoerende macht afwijkt van het beginsel van de subsidiariteit van het collectieve optreden ten opzichte van de familiale solidariteit, waarbij rekening wordt gehouden met het bedrag van de inkomsten van de onderhoudsplichtigen. Aangezien het het O.C.M.W. derhalve mogelijk wordt gemaakt op indirecte wijze op grond van artikel 4 te verkrijgen wat het niet rechtstreeks op grond van artikel 26 zou kunnen verkrijgen, vraagt de verwijzende rechter zich af of het O.C.M.W. niet in staat wordt gesteld de door de wetgever gewilde beperkingen automatisch te omzeilen, zonder dat de rechterlijke macht over enige beoordelingsbevoegdheid beschikt.

Voor de onderhoudsplichtigen die, alleen in die hoedanigheid, tot betaling worden gedagvaard, is de situatie dus heel verschillend naar gelang van de grondslag van de vordering van het O.C.M.W., vermits, wanneer die op artikel 26 steunt, er een inkomensgrens bestaat om de vordering te kunnen instellen, wat niet het geval is wanneer het O.C.M.W. optreedt op grond van artikel 4. De verwijzende rechter is derhalve van oordeel dat de in het geding zijnde bepalingen een niet objectief verantwoorde discriminatie zouden kunnen teweegbrengen en beslist dan ook de hiervoor geformuleerde prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1. In hun memorie herinneren S. Cox en het O.C.M.W. van Luik, eisende partijen voor de verwijzende rechter, aan het subsidiaire karakter van de collectieve solidariteit ten opzichte van de familiale solidariteit.

Hoewel aan het O.C.M.W. dat optreedt op grond van het in het geding zijnde artikel 4, de beperkingen waarin het koninklijk besluit van 11 juli 2002 voorziet, niet kunnen worden tegengeworpen, terwijl dat wel zou kunnen wanneer het zou optreden op grond van het in het geding zijnde artikel 26, is dat verschil verantwoord door het fundamenteel verschillende stelsel van de vorderingen op grond van artikel 4 of van artikel 26 van de wet van 26 mei 2002.

Artikel 4 kent aan het O.C.M.W. immers een bevoegdheid van wettelijke vertegenwoordiging toe, die het O.C.M.W. kan uitoefenen wanneer de staat van behoefte blijkt, in tegenstelling tot het eigen recht ingesteld bij artikel 26, dat het het O.C.M.W. mogelijk maakt de bedragen terug te vorderen die het eerder heeft toegekend. Het O.C.M.W. vervult in dat kader zijn rol van bijstand, teneinde de maatschappelijke integratie van de geholpen personen te bevorderen.

Wanneer het O.C.M.W. optreedt op grond van artikel 4 is het dus de geholpen persoon die onderhoudssteun aanvraagt, in tegenstelling tot de eigen vordering uitgeoefend op grond van artikel 26. Het geschil bedoeld in artikel 4 zal dus een familiaal geschil zijn waarop de inzake onderhoud vastgestelde procedures van toepassing zullen zijn, die ertoe strekken een familiale toenadering te verwezenlijken door de verzoening en de bemiddeling te bevorderen. Ook al kan de onderhoudsplichtige geen inkomensgrenzen aanvoeren zoals dat in het kader van artikel 26 het geval is, toch zullen zijn rechten van verweer worden versterkt : enerzijds, zal de terugwerkende kracht van de onderhoudsschulden beperkter zijn; anderzijds, zal hij alle excepties kunnen aanvoeren die hij ten aanzien van zijn schuldeiser zou kunnen aanvoeren en zal hij beschikken over de mogelijkheid om zijn verbintenis *in natura* uit te voeren.

A.2.1. In zijn memorie herinnert de Ministerraad eraan dat de wet van 26 mei 2002 de gevallen waarin het O.C.M.W. het leefloon kan terugvorderen op limitatieve wijze bepaalt, gevallen die derhalve op beperkende wijze dienen te worden geïnterpreteerd.

In tegenstelling tot artikel 26, dat aan het O.C.M.W. een eigen vorderingsrecht toekent, teneinde de terugbetaling van de hulpverlening te verkrijgen ten belope van de toegekende bedragen, waarbij het geld rechtstreeks in het vermogen van het O.C.M.W. wordt opgenomen, maakt de in artikel 4 bedoelde vordering het O.C.M.W. mogelijk te voorkomen een leefloon of een gedeelte daarvan toe te kennen aan een onderhoudsgerechtigde persoon, en kan zij technisch gezien worden vergeleken met de zijdelingse vordering : het O.C.M.W. treedt op namens en ten voordele van de onderhoudsplichtige die blijft stilzitten, teneinde geld in het vermogen van de onderhoudsplichtige te brengen; die vordering heeft dus in beginsel plaats vóór de toekenning van een leefloon.

A.2.2. Volgens de Ministerraad vloeit de beweerde discriminatie tussen de onderhoudsplichtigen niet voort uit een wettelijke norm, maar uit de uitvoering van die norm door artikel 50 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002. De Ministerraad verwijst naar de rechtspraak vervat in het arrest nr. 70/95 van het Hof en meent derhalve dat het Hof niet bevoegd is om zich uit te spreken over de vraag of de Koning, bij de uitoefening van de bevoegdheid die het in het geding zijnde artikel 26 Hem toekent, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet heeft geschonden.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. Artikel 4 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (hierna : wet van 26 mei 2002) bepaalt :

« § 1. Er kan van de betrokkene worden gevegd dat hij zijn rechten laat gelden op onderhoudsgeld vanwege daartoe gehouden personen, deze laatste beperkt zijnde tot : de echtgenoot of, in voorkomend geval, de ex-echtgenoot; de ascendenten en descendenten in de eerste graad; de adoptant en de geadopteerde.

§ 2. De overeenkomsten over onderhoudsgeld zijn niet tegenwerpelijk aan het centrum.

§ 3. Het centrum kan van rechtswege in naam en ten voordele van de betrokkene optreden om de in artikelen 3, 6°, en 4, § 1, bedoelde rechten te laten gelden. »

B.1.2. Artikel 26 van dezelfde wet bepaalt :

« Het leefloon door een centrum uitgekeerd met toepassing van deze wet wordt krachtens een eigen recht door dit centrum verhaald, binnen de grenzen, onder de voorwaarden en modaliteiten bepaald door de Koning, op de onderhoudsplichtigen bedoeld in artikel 4, § 1, alsook de onderhoudsplichtigen bedoeld in artikel 336 van het Burgerlijk Wetboek, tot beloop van het bedrag waartoe zij gehouden zijn gedurende de tijd dat het leefloon is uitgekeerd. »

B.2. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van die bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre, wanneer de vordering van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : O.C.M.W.) steunt op artikel 4, de onderhoudsplichtige kan worden veroordeeld ongeacht het niveau van zijn inkomen, wat niet het geval is wanneer hij rechtstreeks door het O.C.M.W. uit eigen naam wordt vervolgd en wanneer het inkomen onder de grens ligt die de Koning op grond van de bij artikel 26 aan Hem toegewezen bevoegdheden heeft vastgesteld.

Ten aanzien van de door de Ministerraad aangevoerde exceptie

B.3. Volgens de Ministerraad vloeit de beweerde discriminatie onder de onderhoudsplichtigen niet voort uit een wettelijke norm, maar uit de tenuitvoerlegging van die norm door artikel 50 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 « houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie », zodat het Hof niet bevoegd zou zijn om zich uit te spreken over de vraag of de Koning, bij de uitoefening van de bevoegdheid die Hij put uit het in het geding zijnde artikel 26, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet heeft geschonden.

B.4.1. In de aan het Hof gestelde prejudiciële vraag wordt het verschil in behandeling onder onderhoudsplichtigen aangeklaagd dat zou voortvloeien uit het al dan niet bestaan van inkomensgrenzen, naargelang de vordering van het O.C.M.W. steunt op artikel 4 of op artikel 26 van de wet van 26 mei 2002.

B.4.2. Hoewel het juist is dat de inkomensgrenzen zijn vastgesteld in artikel 50 van het voormelde koninklijk besluit van 11 juli 2002, norm waarvan het Hof de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet vermag te beoordelen, vindt het aangeklaagde verschil in behandeling echter zijn oorsprong in de combinatie van de artikelen 4 en 26 van de wet van 26 mei 2002, in zoverre de tweede bepaling de Koning ertoe machtigt « grenzen, voorwaarden

en modaliteiten » van de vordering van het O.C.M.W. vast te stellen, wat de eerste bepaling niet voorschrijft.

Ongeacht het gevolg dat door de Koning aan de aldus verkregen machtiging wordt gegeven, vindt het beweerde verschil in behandeling zijn oorsprong in de in het geding zijnde wettelijke bepalingen, in zoverre zij al dan niet toestaan dat de vordering van het O.C.M.W. tegen de onderhoudsplichtige wordt beperkt.

B.4.3. De exceptie van onbevoegdheid wordt verworpen.

Ten gronde

B.5. De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie is in ruime mate geïnspireerd op de bepalingen van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, die zij in haar artikel 54 heeft opgeheven.

B.6. Het in het geding zijnde artikel 4, § 3, bevestigt aldus het recht van het O.C.M.W. om van rechtswege namens en ten voordele van de betrokkene op te treden, teneinde zijn rechten te doen gelden op de sociale uitkeringen die hij kan genieten krachtens de Belgische en buitenlandse wetgeving (artikel 3, 6°, van de wet van 26 mei 2002) en levensonderhoud ten aanzien van sommige onderhoudsplichtigen (artikel 4, § 1, van de wet van 26 mei 2002), « wanneer de persoon zelf niet in staat is om zijn recht op uitkeringen of inkomsten bij derden te laten gelden, of wanneer betrokkene, gelet op de omstandigheden (psycho-sociale redenen, breuk met de familie *etc.*) zelf geen beroep kan doen op zijn naaste onderhoudsplichtigen » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 13).

Die bepaling is rechtstreeks geïnspireerd op artikel 8, § 4, van de voormelde wet van 7 augustus 1974.

B.7.1. Het in het geding zijnde artikel 26 kent aan het O.C.M.W. daarentegen, « zoals vroeger » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 31), een eigen recht toe om de op grond van het recht op maatschappelijke integratie toegekende steun te verhalen op sommige

onderhoudsplichtigen ten belope van het bedrag van de toegekende steun, onder voorbehoud evenwel van de grenzen, voorwaarden en modaliteiten bepaald door de Koning.

De artikelen 41 tot 55 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie regelen de modaliteiten van de terugvordering van de toegekende bedragen door het O.C.M.W.

B.7.2. Dat eigen recht om verhaal uit te oefenen op de onderhoudsplichtige is rechtstreeks geïnspireerd op artikel 13, tweede lid, 1°, van de voormelde wet van 7 augustus 1974, bepaling die zelf geïnspireerd was op artikel 17 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand, later vervangen door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Na een amendement van de Regering bepaalde de tekst van artikel 13, tweede lid, 1°, van de voormelde wet van 7 augustus 1974 dat het eigen recht van verhaal op de onderhoudsplichtigen slechts « binnen de grenzen en onder de voorwaarden bepaald door de Koning » wordt uitgeoefend.

Aldus is noodzakelijk geacht de voorwaarden inzake de tenuitvoerlegging van de terugvordering ten laste van de onderhoudsplichtigen bij koninklijk besluit vast te stellen, « onder meer om te kunnen rekening houden met hun inkomen » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1974, nr. 247/2, p. 51).

Een koninklijk besluit van 9 mei 1984 heeft artikel 13, tweede lid, 1°, van de voormelde wet van 7 augustus 1974 ten uitvoer gelegd.

B.8.1. Zowel het in het geding zijnde artikel 4 als het in het geding zijnde artikel 26 vertalen hetzelfde beginsel van de voorrang van de familiale solidariteit op de collectieve solidariteit, overeenkomstig het « in essentie residuair » karakter (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 13) van het recht op maatschappelijke integratie.

B.8.2. De in het geding zijnde bepalingen doen aldus een verschil in behandeling ontstaan tussen de onderhoudsplichtige die door het O.C.M.W. wordt vervolgd op grond van artikel 26, en die de krachtens die bepaling vastgestelde grenzen kan genieten, en de onderhoudsplichtige

die door het O.C.M.W. wordt vervolgd op grond van artikel 4, § 3, voor wie geen grenzen zijn vastgesteld.

B.9.1. Dat verschil in behandeling berust echter op een objectief criterium, aangezien de vorderingen bedoeld in de artikelen 4, § 3, en 26 zowel door hun chronologie als door hun functie en hun werking van elkaar verschillen.

B.9.2. Enerzijds, blijkt immers uit de structuur van de tekst van de wet van 26 mei 2002 dat de vordering bedoeld in artikel 4, § 3, bepaling die deel uitmaakt van het hoofdstuk « Algemene bepalingen », losstaat van het al dan niet voorafgaandelijk toekennen van financiële steun door het O.C.M.W., in tegenstelling tot de artikelen 24 tot 26, die deel uitmaken van het hoofdstuk « Terugvorderingen » en veronderstellen dat vooraf financiële steun is toegekend.

B.9.3. Anderzijds, kent artikel 4, § 3, aan het O.C.M.W. een bevoegdheid van wettelijke vertegenwoordiging toe, zonder dat enig mandaat is vereist. Die vordering bedoeld in artikel 4, § 3, blijkt voort te spruiten uit het recht om te verplichten tegen sommige onderhoudsplichtigen op te treden, bepaald in artikel 4, § 1, en maakt het mogelijk te voorkomen dat de aanvrager van maatschappelijke dienstverlening zelf een onderhoudsvordering moet instellen, rekening houdend met de menselijke moeilijkheden verbonden aan de onderhoudsvorderingen.

Artikel 26 kent het O.C.M.W. daarentegen een eigen recht toe om de toegekende steun op de onderhoudsplichtigen te verhalen; de vordering wordt dus persoonlijk door het O.C.M.W. ingesteld, zonder dat de onderhoudsgerechtigde daarbij overigens moet zijn betrokken.

B.9.4. Ten slotte, wanneer het O.C.M.W. een vordering op grond van artikel 4, § 3, instelt, handelt het als mandataris, uit naam van de aanvrager van het recht op maatschappelijke integratie, en zal het voordeel van die vordering in beginsel in zijn geheel worden opgenomen in het vermogen van de laatstgenoemde.

Wanneer het daarentegen een terugvordering instelt, is zijn vordering beperkt ten belope van het toegekende bedrag, voor de periode tijdens welke het bedrag is toegekend, niettegenstaande een eventueel ruimer recht van de onderhoudsgerechtigde.

B.9.5. Vanwege die elementen en het doel dat is nagestreefd door de Koning ertoe te machtigen de modaliteiten vast te stellen van de terugvordering van het O.C.M.W. ten laste van de onderhoudsplichtigen, en waaraan in B.7.2 is herinnerd, heeft de wetgever redelijkerwijze kunnen oordelen dat, in het in het geding zijnde artikel 4, niet diende te worden voorzien in beperkingen van de verplichtingen van de onderhoudsplichtigen wanneer het O.C.M.W. te hunnen aanzien optreedt uit naam en ten voordele van de onderhoudsgerechtigden, onder meer ermee rekening houdend dat, overeenkomstig de relevante bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, de draagkracht van die onderhoudsplichtigen in aanmerking moet worden genomen.

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 4 en 26 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie 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 1 maart 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior