

Rolnummer 3317
Arrest nr. 166/2005 van 16 november 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 30 december 2004 in zake P. De Clerck tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Oudergem, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 7 januari 2005, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het algemeen rechtsbeginsel van de rechten van verdediging en met het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre het voorziet in een verschillende behandeling van, enerzijds, de adressaten van de inzake maatschappelijke dienstverlening door de O.C.M.W.'s genomen beslissingen waarvan hun kennis wordt gegeven bij ter post aangetekende brief, ten aanzien van wie de beroepstermijn begint te lopen vanaf de afgifte van de brief bij de post, zijnde vooraleer zij in staat zijn daarvan daadwerkelijk kennis te nemen, en, anderzijds, de andere adressaten van administratieve beslissingen waarvan kennis wordt gegeven in het raam van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het 'handvest' van de sociaal verzekerde, ten aanzien van wie de beroepstermijn pas begint te lopen vanaf de aanbidding van de brief, door de post, op het adres van de geadresseerde, zijnde enkel op het ogenblik waarop zij in staat zijn daadwerkelijk kennis te nemen van de inhoud van de beslissing ? »;

2. « Schendt artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het algemeen rechtsbeginsel van de rechten van verdediging en met het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre het voorziet in een verschillende behandeling van, enerzijds, de adressaten van de inzake maatschappelijke dienstverlening door de O.C.M.W.'s genomen beslissingen waarvan hun kennis wordt gegeven bij ter post aangetekende brief, ten aanzien van wie de beroepstermijn begint te lopen vanaf de afgifte van de brief bij de post, zijnde vooraleer zij in staat zijn daarvan daadwerkelijk kennis te nemen, en, anderzijds, de adressaten van dezelfde beslissingen waarvan de kennisgeving gebeurt bij persoonlijke overhandiging, ten aanzien van wie de beroepstermijn pas begint te lopen vanaf die persoonlijke overhandiging, zijnde enkel op het ogenblik waarop zij daadwerkelijk kennis nemen van de inhoud van de beslissing ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 14 september 2005 :

- is verschenen : Mr. V. Rigodanzo *loco* Mr. D. Gérard en Mr. A. Feyt, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

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

- is de voornoemde advocaat 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*

P. De Clerck heeft op 2 april 2004 voor de Arbeidsrechtbank te Brussel een verzoekschrift ingediend tegen de beslissing van het O.C.M.W. van Oudergem waarbij zijn verschillende aanvragen tot maatschappelijke dienstverlening zijn geweigerd. Van die beslissing werd hem kennisgegeven per aangetekende brief die bij de post is afgegeven op 1 maart 2004.

Volgens P. De Clerck zou de termijn van een maand vastgesteld in artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de O.C.M.W.'s pas beginnen te lopen op de dag van de ontvangst van de betwiste beslissing, zijnde ten vroegste op 2 maart 2004, zodat zijn verzoekschrift, gedateerd op 2 april 2004, ontvankelijk zou zijn.

Het O.C.M.W. van Oudergem is daarentegen van mening dat zijn verzoekschrift te laat ingediend en dus onontvankelijk is. Het doet gelden dat het arrest nr. 170/2003 te dezen niet kan worden toegepast vermits het betrekking zou hebben op de gerechtsbrief.

Volgens de verwijzende rechter blijkt uit de tekst van het in het geding zijnde artikel 71 dat, indien van de beslissing wordt kennisgegeven bij ter post aangetekende brief, het de datum van afgifte van de ter post aangetekende brief is - te dezen 1 maart - die de beroepstermijn doet lopen. Bovendien kan het arrest nr. 170/2003 te dezen niet worden getransponeerd, vermits, in tegenstelling tot de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek die aan het Arbitragehof waren voorgelegd, het in het geding zijnde artikel 71 expliciet het uitgangspunt van de beroepstermijn bepaalt, namelijk, wanneer van de beslissing wordt kennisgegeven bij ter post aangetekende brief, de datum van de afgifte van de ter post aangetekende brief.

De verwijzende rechter is echter van mening dat de in het geding zijnde bepaling, doordat ze een beroepstermijn doet ingaan op een ogenblik waarop de adressaat nog geen kennis heeft van de administratieve beslissing waarvan hem kennis moet worden gegeven, een bron zou kunnen zijn van discriminaties die, ook al berusten ze op motieven die vergelijkbaar zijn met die welke zijn aangenomen in het arrest nr. 170/2003, niettemin lichtjes verschillend zijn, met name omdat van de beslissingen van het O.C.M.W. geen kennis kan worden gegeven bij dagvaarding.

Aldus zou de adressaat van een beslissing van het O.C.M.W. inzake maatschappelijke dienstverlening waarvan kennis wordt gegeven via de post anders worden behandeld dan de adressaat van diezelfde beslissing aan wie daarvan echter persoonlijk kennis wordt gegeven en ten aanzien van wie de beroepstermijn begint te lopen vanaf de daadwerkelijke kennisname van de akte, terwijl die personen zich in alle opzichten in een vergelijkbare situatie bevinden.

Op dezelfde wijze zou de adressaat van een beslissing van het O.C.M.W. inzake maatschappelijke dienstverlening anders worden behandeld dan de adressaten van beslissingen van de instellingen voor sociale zekerheid die onder de toepassingssfeer vallen van het handvest van de sociaal verzekerde, ten aanzien van wie de kennisgeving de beroepstermijn pas begint te lopen vanaf de datum van aanbieding van de aangetekende brief op het adres van de betrokkene.

De verwijzende rechter heeft bijgevolg beslist aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In zijn memorie suggereert de Ministerraad, rekening houdend met het arrest nr. 170/2003, een conforme interpretatie van de in het geding zijnde bepaling in aanmerking te nemen, door de beroepstermijnen te laten lopen vanaf een vaste datum. Indien de adressaat de ter post aangetekende brief niet afhaalt of daarvan geen ontvangst op zijn woonplaats meldt, gaat de beroepstermijn aldus in op de datum van de afgifte van de aangetekende brief bij de post; daar gaat het om een vaste datum waarbij men de proceduretermijnen niet laat afhangen van de wil van de partijen. Wanneer de adressaat van de aangetekende brief ontvangst op zijn woonplaats meldt of wanneer hij die afhaalt bij de post of wanneer de beslissing hem persoonlijk wordt overhandigd, is het de datum van de ontvangstmelding die de beroepstermijn doet lopen; het gaat daar om een vaste datum waarbij men de proceduretermijn niet laat afhangen van de wil van de partijen en die het mogelijk maakt te verzekeren dat de beroepstermijn niet zal beginnen te lopen vooraleer de adressaat van de beslissing daadwerkelijk kennis heeft kunnen nemen van de beslissing die hem aanbelangt.

A.2. Wat betreft de eerste prejudiciële vraag brengt de Ministerraad het arrest nr. 103/98 in herinnering, waarin het Hof een verschil van beroepstermijn heeft aangenomen tegen de beslissingen van de O.C.M.W.'s, naargelang die de toekenning van het bestaansminimum of individuele hulp betreffen. Aldus behoren de adressaten van de beslissingen van de O.C.M.W.'s inzake maatschappelijke dienstverlening en de adressaten van de andere beslissingen van de O.C.M.W.'s die onder de toepassingsfeer vallen van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde, niet tot eenzelfde categorie. Bovendien bestaat de door de verwijzende rechter in het geding gebrachte discriminatie niet in de conforme interpretatie die door de Ministerraad wordt geformuleerd.

A.3. Wat betreft de tweede prejudiciële vraag is de Ministerraad van mening dat zijn conforme interpretatie het eveneens mogelijk maakt te besluiten tot de ontstentenis van een verschil in behandeling tussen de beide door de rechter geïdentificeerde categorieën van adressaten van beslissingen op sociaal vlak.

- B -

B.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : wet van 8 juli 1976), zoals gewijzigd bij de wet van 12 januari 1993, dat bepaalt :

« Eenieder kan bij de arbeidsrechtbank in beroep gaan tegen een beslissing inzake individuele dienstverlening te zijnen opzichte genomen door de raad van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of door één van de organen aan wie de raad bevoegdheden heeft overgedragen.

Hetzelfde geldt wanneer één der organen van het centrum één maand, te rekenen van de ontvangst van het verzoek, heeft laten verstrijken zonder een beslissing te nemen. Deze termijn van één maand loopt, in het geval bedoeld in artikel 58, § 3, eerste lid, vanaf de dag van de verzending.

Het beroep moet worden ingesteld binnen de maand te rekenen vanaf hetzij de datum van afgifte ter post van de aangetekende brief waarmee de beslissing wordt meegedeeld, hetzij vanaf de datum van het ontvangstbewijs van de beslissing, hetzij vanaf de datum van het verstrijken van de termijn bepaald in het vorige lid.

Het beroep werkt niet schorsend.

[...] ».

B.2. De verwijzende rechter stelt aan het Hof vragen over twee verschillen in behandeling tussen, enerzijds, de adressaten van de door de O.C.M.W.'s genomen beslissingen waarvan hun kennis wordt gegeven bij ter post aangetekende brief en de adressaten van diezelfde door de O.C.M.W.'s genomen beslissingen waarvan de kennisgeving gebeurt bij persoonlijke overhandiging (tweede prejudiciële vraag) en tussen, anderzijds, de adressaten van de door de O.C.M.W.'s genomen beslissingen waarvan hun kennis wordt gegeven bij ter post aangetekende brief en de adressaten van administratieve beslissingen waarvan kennis wordt gegeven in het raam van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde (eerste prejudiciële vraag).

Terwijl ten aanzien van de adressaten van de door de O.C.M.W.'s genomen beslissingen waarvan hun kennis wordt gegeven bij ter post aangetekende brief, de beroepstermijn begint te lopen vanaf de afgifte van de aangetekende brief bij de post, zijnde vooraleer zij in staat zijn daarvan daadwerkelijk kennis te nemen, gaat, volgens de verwijzende rechter, die termijn ten aanzien van de in de beide prejudiciële vragen genoemde andere adressaten in op het ogenblik waarop zij in staat zijn daadwerkelijk kennis te nemen van de inhoud van de beslissing.

B.3. Wat betreft de eerste prejudiciële vraag zouden, volgens de verwijzende rechter, de adressaten van de door de O.C.M.W.'s genomen beslissingen waarvan kennis wordt gegeven bij ter post aangetekende brief, worden gediscrimineerd ten opzichte van de adressaten van de beslissingen genomen door de sociaalezekerheidsinstellingen die onder de toepassingsfeer vallen van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde. Volgens de verwijzende rechter zou het vaststaan dat voor de toepassing van de wet van 11 april 1995, de kennisgevingen pas gevolg hebben en de beroepstermijnen doen ingaan op de datum van de aanbidding van de aangetekende brief op het adres van de betrokkene.

B.4. Wat betreft de tweede prejudiciële vraag staat het voor de verwijzende rechter vast en blijkt het expliciet uit de lezing van de in het geding zijnde bepaling dat het aanvangspunt van de beroepstermijn verschillend is naar gelang van de wijze van kennisgeving van de betwiste administratieve beslissing : wanneer de beslissing persoonlijk wordt overhandigd tegen ontvangstbewijs, is het de datum van dat ontvangstbewijs die de termijn doet lopen; indien van de beslissing kennis wordt gegeven bij ter post aangetekende brief, is het de datum van de afgifte van de brief bij de post door het O.C.M.W. die de termijn doet lopen.

Het is in die door de verwijzende rechter gegeven interpretaties dat het Hof onderzoekt of de in het geding zijnde bepaling al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

B.5. Aangezien de beide prejudiciële vragen ertoe strekken het aanvangspunt van de beroepstermijnen te bekritisieren naargelang het al dan niet zou mogelijk maken dat de adressaat al dan niet daadwerkelijk kennis kan hebben van de beslissing die hij zou willen betwisten, worden ze samen onderzocht.

B.6.1. De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn legt de verplichting op om de beslissing inzake individuele dienstverlening, bij ter post aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs, mede te delen aan de persoon die daartoe een aanvraag indient.

Artikel 62*bis* van de wet van 8 juli 1976, ingevoegd bij de wet van 13 juni 1985 en gewijzigd bij de wet van 5 augustus 1992, bepaalt :

« De beslissing inzake individuele hulpverlening genomen door de raad voor maatschappelijk welzijn of door één van de organen aan wie de raad bevoegdheden heeft overgedragen, wordt aan de persoon die de hulp heeft aangevraagd schriftelijk en aangetekend of tegen ontvangstbewijs meegedeeld, op de wijze die door de Koning kan worden bepaald.

De beslissing is met redenen omkleed en vermeldt de mogelijkheid tot het instellen van beroep, de beroepstermijn, de vorm van het verzoekschrift, het adres van de bevoegde beroepsinstantie en de dienst of persoon, die binnen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan gecontacteerd worden voor het geven van toelichting ».

B.6.2. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 januari 1993 « tot uitvoering van artikel 62*bis*, eerste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra

voor maatschappelijk welzijn » bepaalt dat iedere beslissing inzake individuele hulpverlening « binnen acht dagen te rekenen vanaf de datum van de beslissing [wordt] meegedeeld aan de persoon die de hulp heeft gevraagd ».

B.7.1. De « mededeling » bedoeld in artikel 71 van de wet van 8 juli 1976 moet dus worden begrepen als de mededeling aan de betrokkene - te dezen per aangetekende brief of bij wege van persoonlijke overhandiging - van een administratieve beslissing. Die « mededeling » onderscheidt zich dus van de kennisgeving bij gerechtsbrief bedoeld in artikel 32 van het Gerechtelijk Wetboek, die enkel betrekking heeft op de akten van rechtspleging.

B.7.2. Het aan het Hof voorgelegde geval onderscheidt zich dus van het geval dat aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 170/2003, zodat de daarin gegeven oplossing niet in het algemeen kan worden uitgebreid tot de kennisgeving van administratieve beslissingen die ertoe strekken de adreessaat van een dergelijke beslissing te informeren, terwijl geen enkele rechtszaak hangende is.

De prejudiciële vragen hebben evenwel uitsluitend betrekking op « inzake maatschappelijke dienstverlening door de O.C.M.W.'s genomen beslissingen », namelijk op beslissingen die het fundamenteel recht betreffen dat door artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn is gedefinieerd als het recht om « een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid ». Het onderzoek van de prejudiciële vragen houdt met die bijzonderheid rekening en is beperkt tot die soort van beslissingen die het voorwerp ervan uitmaken.

B.8.1. Het derde lid van artikel 71 van de wet van 8 juli 1976 is vervangen bij artikel 9, 2°, van de wet van 12 januari 1993 « houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving ».

Die wet strekte met name ertoe de rechtsmiddelen ten aanzien van de beslissingen van het O.C.M.W. inzake de toekenning van maatschappelijke dienstverlening en van het bestaansminimum eenvormig te maken door de ten behoeve van de maatschappelijke dienstverlening bestaande provinciale kamers af te schaffen en alle geschillen toe te vertrouwen aan de arbeidsrechtbanken (*Parl. St., Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 630/1, pp. 6-8*).

B.8.2. De formulering van de in het geding zijnde bepaling vloeit voort uit een opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Wat betreft de beroepstermijn ten aanzien van de beslissingen inzake individuele hulpverlening, voorzag het voorontwerp in het instellen van het beroep « binnen de maand na ontvangst van de beslissing » (*ibid.*, pp. 16 en 28).

Nadat de afdeling wetgeving van de Raad van State had geoordeeld dat « de bepaling van het ontworpen derde lid, luidens welke het beroep moet worden ingesteld binnen de maand ‘ na ontvangst ’ van de beslissing, onvoldoende precies [is] om betwistingen over de datum van het ingaan van de beroepstermijn uit te sluiten » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 630/1, p. 41), heeft zij gesuggereerd om het ontworpen derde lid van artikel 71 te vervangen door de thans bestaande tekst.

B.9. Ofschoon het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan kiezen hoe het aan de betrokkene de beslissing die hem aanbelangt zal mededelen - « mededeling » bij aangetekende brief of persoonlijke overhandiging - veronderstelt de mededeling van die beslissing, opgelegd bij artikel 62*bis* van de wet van 8 juni 1976, dat de administratieve beslissing ter kennis van de betrokkene wordt gebracht.

Die overweging dringt zich *a fortiori* op wanneer de « mededeling » van de beslissing, zoals de in het geding zijnde bepaling daarin voorziet, een beroepstermijn doet lopen.

B.10. Het is redelijk verantwoord dat de wetgever, om rechtsonzekerheid te vermijden, de termijnen van rechtspleging laat lopen vanaf een datum die niet afhankelijk is van de handelwijze van de partijen. Evenwel, de keuze van de datum van de afgifte van de aangetekende brief bij de post als aanvangspunt van de beroepstermijn beperkt het recht van verdediging van de geadresseerden op onevenredige wijze, doordat die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat zij nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van de aangetekende brief.

B.11. De doelstelling om rechtsonzekerheid te vermijden zou evengoed kunnen worden bereikt, indien de termijn zou ingaan op de dag waarop de geadresseerde kennis ervan heeft kunnen nemen, dit wil zeggen op de datum waarop, naar alle waarschijnlijkheid, de brief op zijn woonplaats is aangeboden, zonder rekening te houden met de datum waarop hij de brief, in voorkomend geval, daadwerkelijk bij de post heeft afgehaald.

Die datum is overigens diegene waarop, behoudens andersluidende bepaling, de « mededeling » van een administratieve beslissing als voldaan wordt geacht, aangezien het kenmerkende van een kennisgeving precies is aan de geadresseerde de inhoud van de akte ter kennis te brengen.

B.12. In zoverre volgens de in het geding zijnde bepaling de beroepstermijn begint te lopen op de datum van afgifte ter post van de aangetekende brief waarmee de beslissing wordt meegedeeld, beperkt zij op onevenredige wijze de rechten van verdediging van de adressaat van die beslissing.

B.13. Bovendien stelt het Hof vast dat de wet van 10 maart 2005 tot wijziging van artikel 2 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest van de sociaal verzekerde » voortaan het « maatschappelijk welzijn » insluit in de definitie van het begrip « sociale zekerheid » dat onder de toepassingsfeer valt van de wet van 11 april 1995, zodat het in de eerste prejudiciële vraag aangevoerde verschil in behandeling niet langer bestaat sinds de inwerkingtreding van de voormelde wet van 10 maart 2005.

B.14. De prejudiciële vragen dienen bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt dat de beroepstermijn loopt vanaf de datum van afgifte ter post van de aangetekende brief waarmee de beslissing wordt meegedeeld, schendt het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

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 16 november 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior