

Rolnummer 4204
Arrest nr. 57/2008 van 19 maart 2008

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 47, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, A. Alen 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 2 mei 2007 in zake Souad Guirch tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 10 mei 2007, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 47, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met het algemeen rechtsbeginsel van de rechten van (de) verdediging en met het in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde recht op een eerlijk proces, in zoverre het in tegenstelling tot datgene waarin is voorzien voor de sociaal verzekerden die de toepassing van artikel 23, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde genieten, het ingaan van de beroepstermijn tegen een beslissing waarvan geen kennis is gegeven niet afhankelijk maakt van de kennisneming van die beslissing, terwijl, wat het uitoefenen van een rechtsmiddel betreft, de sociaal verzekerden zich niet in een verschillende situatie bevinden naargelang zij aanvragers zijn van het leefloon of een andere aan het handvest van de sociaal verzekerde onderworpen sociale prestatie ? »;

2. « Schendt artikel 47, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met het algemeen rechtsbeginsel van de rechten van (de) verdediging en met het in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde recht op een eerlijk proces, in zoverre het, enerzijds, de aanvragers van het leefloon aan wie kennis is gegeven van een beslissing die alle bij artikel 21, § 3, van de wet van 26 mei 2002 opgelegde vermeldingen bevat, en, anderzijds, de aanvragers van het leefloon aan wie het OCMW binnen de daartoe toegekende termijn van geen enkele beslissing kennis heeft gegeven, op dezelfde wijze behandelt - dit wil zeggen door ten aanzien van hen een op straffe van verval voorgeschreven beroepstermijn te laten ingaan -, terwijl het gaat om categorieën van personen die zich in een radicaal verschillende situatie bevinden vanuit het oogpunt van de informatie waarover zij beschikken om hun beroep dienstig in te stellen ? »;

3. « Schendt artikel 47, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met het algemeen rechtsbeginsel van de rechten van (de) verdediging en met het in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde recht op een eerlijk proces, in zoverre het, enerzijds, de aanvragers van het leefloon aan wie kennis is gegeven van een beslissing die niet voldoet aan alle eisen van artikel 21, § 3, van de wet van 26 mei 2002 en, anderzijds, de aanvragers van het leefloon aan wie het OCMW binnen de daartoe toegekende termijn van geen enkele beslissing kennis heeft gegeven, op verschillende wijze behandelt - dit wil zeggen door een op straffe van verval voorgeschreven beroepstermijn niet te laten ingaan in het ene geval en door een dergelijke termijn wel te laten ingaan in het andere geval -, terwijl het gaat om categorieën van personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden vanuit het oogpunt van de ontstentenis van volledige informatie om dienstig beroep te kunnen instellen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Souad Guirch, wonende te 1020 Brussel, Emile Delvastraat 113/7;
- de Ministerraad;

Souad Guirch heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 19 december 2007 :

- is verschenen : Mr. P. Slegers, tevens *loco* Mr. L. Depré en Me P. Boucquey, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en E. De Groot verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

Het OCMW van Brussel heeft op 6 juni 2006 beslist om Souad Guirch een leefloon toe te kennen vanaf 1 mei 2006. Voor de Arbeidsrechtbank te Brussel betoogt Souad Guirch dat het leefloon haar had moeten worden toegekend vanaf 8 september 2003, datum waarop ze de aanvraag heeft ingediend. Het OCMW van Brussel erkent dat wel degelijk een aanvraag werd ingediend in september 2003 en preciseert dat die aanvraag op dat ogenblik het voorwerp heeft uitgemaakt van een negatieve beslissing waarvan geen kennis werd gegeven aan de betrokkene. Met toepassing van artikel 47, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie stelt de Rechtbank vast dat het beroep tegen de weigeringsbeslissing van september 2003 laattijdig is. De Rechtbank vraagt zich evenwel af of dat artikel 47, § 1, van de wet van 26 mei 2002 bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Bijgevolg stelt ze aan het Hof de voormelde vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Souad Guirch zet uiteen dat zij de kennisgeving van de beslissing van het OCMW in verband met haar aanvraag van september 2003 pas heeft ontvangen in juni 2006, en dat zij haar beroep tegen die beslissing heeft ingesteld op 26 juli 2006. Zij verklaart dat in die tussentijd het leefloon dat haar had moeten toekomen, werd ingecalculeerd in de maatschappelijke dienstverlening die aan haar echtgenoot werd uitbetaald als recupereerbaar voorschot op de gewaarborgde inkomensuitkeringen die ten laste van de Rijksdienst voor Pensioenen moeten worden geïnd, en dat het OCMW nadien het totale bedrag van het genoemde voorschot heeft gerecupereerd bij de Rijksdienst voor Pensioenen. Zij is van mening dat het OCMW haar in de onwetendheid heeft gelaten wat betreft de modaliteiten die vereist zijn om te gepasten tijde beroep in te stellen tegen die beslissing.

A.2.1. De Ministerraad is van mening dat de ter toetsing aan het Hof voorgelegde wetskrachtige normen klaarblijkelijk aanleiding kunnen geven tot een interpretatie die verschilt van diegene die door de verwijzende rechter werd gegeven, zodat de door de laatstgenoemde opgeworpen vragen zonder voorwerp worden.

A.2.2. De Ministerraad is van oordeel dat in de door de verwijzende rechter gegeven interpretatie geen rekening wordt gehouden met twee belangrijke elementen, namelijk, enerzijds, het feit dat het Handvest van de sociaal verzekerde bij een wet van 10 maart 2005 expliciet toepasbaar is gemaakt op de aangelegenheid van het recht op maatschappelijke dienstverlening, waarbij de wetgever bij die gelegenheid zijn wil heeft bevestigd om het Handvest toe te passen op het recht op maatschappelijke integratie, en, anderzijds, het feit dat het Handvest de minimumbescherming vormt die de wetgever wil toekennen aan alle sociaal verzekerden die onder de toepassingssfeer ervan vallen.

A.2.3. De Ministerraad leidt daaruit af dat het door de verwijzende rechter in het geding gebrachte verschil in behandeling tussen de sociaal verzekerden die zich kunnen beroepen op het Handvest en de sociaal verzekerden die, zoals de aanvragers van een recht op maatschappelijke integratie, zich niet daarop zouden kunnen beroepen, niet bestaat, vermits de wetgever expliciet heeft aangegeven dat het Handvest eveneens op laatstgenoemden van toepassing was. Bijgevolg moet het Handvest, voor zover de beroepstermijnen en de regels in verband met de berekening daarvan minder gunstig zijn dan diegene die zijn vervat in het Handvest, worden toegepast.

A.3. Wat betreft de eerste prejudiciële vraag besluit de Ministerraad dat ze ontkennend moet worden beantwoord, aangezien de met elkaar vergeleken situaties geen verschil inhouden. Wat betreft de tweede prejudiciële vraag, besluit hij dat zij eveneens ontkennend dient te worden beantwoord, aangezien de termijnen en de aanvang daarvan, in voorkomend geval, zouden moeten worden verlengd en aangepast met toepassing van artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde.

A.4. Wat betreft de derde prejudiciële vraag is de Ministerraad van mening dat het verschil dat blijft bestaan tussen personen aan wie van de beslissing geen kennis werd gegeven en diegenen aan wie van een onvolledige beslissing kennis werd gegeven, en waarbij de beroepstermijn niet begint te lopen ten aanzien van laatstgenoemden, moeilijk kan worden verminderd, in zoverre de verplichting om in de akte een aantal gegevens te vermelden redelijkerwijze slechts denkbaar is in het geval waarin een akte werd opgesteld en daarvan kennis werd gegeven aan de aanvrager van het recht op maatschappelijke integratie.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 47, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, dat bepaalt :

« De betrokkene of de minister, of diens afgevaardigde, kunnen een beroep instellen tegen de beslissing van het centrum inzake het recht op maatschappelijke integratie bij de arbeidsrechtbank van de woonplaats van de betrokkene. De betrokkene kan ook in beroep gaan tegen het uitblijven van een beslissing van het centrum in deze materie.

Dit beroep moet ingesteld worden binnen de drie maanden op straffe van verval, bij verzoekschrift afgegeven aan of aangetekend gericht tot de griffie van de arbeidsrechtbank.

De termijn van drie maanden loopt, naargelang het geval, vanaf :

- de kennisgeving van de beslissing bedoeld in artikel 21, § 4;
- de dag na het verstrijken van de termijn waarin de beslissing uiterlijk had moeten worden betekend in toepassing van artikel 21, §§ 1 en 4 ».

Met toepassing van artikel 21, § 1, eerste lid, van dezelfde wet, neemt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zijn beslissing in verband met een aanvraag tot toekenning van het recht op maatschappelijke integratie binnen dertig dagen na ontvangst van de aanvraag. De beslissing moet op schrift worden gesteld en met redenen worden omkleed, en moet de vermeldingen bevatten die zijn opgesomd in paragraaf 3 van artikel 21 van dezelfde wet. Krachtens paragraaf 4 van dezelfde bepaling wordt de beslissing binnen acht dagen bij aangetekende zending of tegen ontvangstbewijs aan de betrokkene betekend.

De verwijzende rechter is van oordeel dat krachtens het voormelde artikel 47, § 1, *in fine*, het beroep tegen een beslissing van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in verband met een aanvraag tot leefloon waarvan geen kennis werd gegeven aan de aanvrager, op straffe van verval had moeten zijn ingesteld binnen de termijn van drie maanden volgend op de uiterlijke datum waarop de beslissing van het centrum had moeten zijn betekend.

B.1.2. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de kwestie van het aanvangspunt van de termijn om beroep in te stellen wanneer een OCMW niet heeft geantwoord op een aanvraag tot het verkrijgen van een leefloon. Het behandelt dus niet de algemene kwestie van de beroepen die in andere aangelegenheden kunnen worden ingesteld tegen een administratie in geval van stilzwijgen van die laatste.

B.2. In de eerste prejudiciële vraag wordt aan het Hof gevraagd of het derde lid, laatste streepje, van het voormelde artikel 47, § 1, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen beginsel van de rechten van de verdediging, in zoverre het een verschil in behandeling in het leven roept tussen de personen die een leefloon hebben aangevraagd en de sociaal verzekerden op wie artikel 23, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het Handvest van de sociaal verzekerde (hierna : « het Handvest van de sociaal verzekerde ») wordt toegepast.

B.3. Artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde bepaalt :

« Onverminderd gunstiger termijnen voortvloeiend uit specifieke wetgevingen moet tegen de beslissingen van de instellingen van sociale zekerheid die bevoegd zijn voor de

toekenning, betaling of de terugvordering van prestaties, op straffe van verval, beroep worden ingesteld binnen drie maanden na de kennisgeving van die beslissingen of na de kennisneming van de beslissing door de sociaal verzekerde indien geen kennisgeving plaats had.

Onverminderd gunstiger termijnen voortvloeiend uit specifieke wetgevingen moet elk beroep tot erkenning van een recht tegen een instelling van sociale zekerheid ook worden ingesteld op straffe van verval, binnen drie maand na de vaststelling van het in gebreke blijven van de instelling ».

B.4. Krachtens artikel 1 ervan zijn de in het Handvest van de sociaal verzekerde vastgestelde beginselen van toepassing op « iedere persoon en op iedere instelling van sociale zekerheid », inzonderheid met inbegrip van « alle regelingen van het stelsel van sociale bijstand, bestaande uit de tegemoetkomingen aan gehandicapten, het recht op een bestaansminimum, het maatschappelijk welzijn, de gewaarborgde gezinsbijslag en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden » (artikel 2, eerste lid, 1^o, e)).

In tegenstelling tot wat de Ministerraad schijnt te betogen, heeft de wetgever bij de aanneming van het Handvest van de sociaal verzekerde in 1995 zijn wil uitgedrukt om de bepalingen ervan toepasbaar te maken op de aangelegenheid van het bestaansminimum, dat vervolgens het recht op maatschappelijke integratie is geworden. De wet van 10 maart 2005 verankert de toepassing van de bepalingen van het Handvest van de sociaal verzekerde op de aangelegenheid van de maatschappelijke dienstverlening en heeft geen betrekking op het recht op maatschappelijke integratie. Er kan bijgevolg niet worden betoogd dat de bepalingen van de wet van 26 mei 2002 die onbestaanbaar zouden zijn met het Handvest van de sociaal verzekerde impliciet bij de wet van 10 maart 2005 zouden zijn opgeheven.

B.5. Hoewel de parlementaire voorbereiding in verband met het wetsontwerp dat de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie zou worden, aangeeft dat de wetgever de bedoeling had « de rechten afkomstig uit het handvest [van de sociaal verzekerde] en de rechten eigen aan de wet betreffende het recht op maatschappelijk integratie te integreren » en dat hij de gebruikersrechten wilde versterken, inzonderheid wat betreft « de verlenging van de termijnen voor het indienen van een beroep » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 9), heeft de wetgever, met de in het geding zijnde bepaling, een verschil in behandeling in het leven geroepen tussen de aanvragers van een leefloon en de andere sociaal verzekerden.

B.6. Doordat de in het geding zijnde bepaling stelt dat de termijn van drie maanden voor het instellen van een beroep tegen de ontstentenis van beslissing of tegen een beslissing van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn waarvan geen kennis werd gegeven aan de aanvrager begint te lopen de dag na de laatste dag van de bij de wet aan het centrum toegekende termijn om van zijn beslissing kennis te geven, maakt ze het immers mogelijk dat de beroepstermijn begint te lopen en eindigt buiten het medeweten van de aanvrager, op een ogenblik dat hij noch kennis heeft van het feit dat het centrum een beslissing in verband met zijn aanvraag heeft genomen, noch, *a fortiori* van de inhoud van die beslissing. Artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde waarborgt de sociaal verzekerden op wie het van toepassing is daarentegen dat geen enkele beroepstermijn tegen een beslissing waarvan hun geen kennis werd gegeven, begint te lopen zolang zij niet daadwerkelijk in kennis zijn gesteld van de beslissing die op hen betrekking heeft of zij niet het in gebreke blijven van de instelling hebben vastgesteld.

B.7. De Ministerraad betoogt dat artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde voorrang moet hebben boven de in het geding zijnde bepaling, zodat dat artikel 23 van toepassing zou zijn op alle categorieën van sociaal verzekerden en de in de in de eerste en de tweede prejudiciële vraag vermelde verschillen in behandeling niet zouden bestaan, waarbij de beroepstermijn in alle hypothesen pas begint te lopen wanneer de betrokkene ofwel daadwerkelijk kennisneemt van de beslissing, ofwel daadwerkelijk vaststelt dat het OCMW in gebreke is gebleven.

B.8. Met de invoering van het Handvest van de sociaal verzekerde wilde de wetgever voor de sociaal verzekerden een systeem invoeren dat de rechtszekerheid waarborgt. Het was zijn bedoeling « de sociaal verzekerde beter [te] beschermen. De uitoefening van diens rechten is afhankelijk van drie voorwaarden : hij moet weten dat die rechten bestaan, hij moet er gebruik van willen maken en hij moet de toepassing ervan kunnen vorderen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 353/1, pp. 1-2). Met het voormelde artikel 23 heeft de wetgever zijn intentie te kennen gegeven die bepaling op ruime wijze te laten toepassen op alle betrokken domeinen van de sociale zekerheid en zijn wil om impliciet de vroegere bepalingen op te heffen die minder gunstig waren voor de sociaal verzekerden. De wetbepalingen die dateren van na artikel 23 van het Handvest en die, ten aanzien van de sociaal verzekerden, een

minder gunstige regeling invoeren of de invoering daarvan tot gevolg hebben, roepen een verschil in behandeling in het leven dat enkel bestaanbaar kan worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet op voorwaarde dat zij het voorwerp uitmaken van een relevante specifieke verantwoording.

Te dezen wordt een dergelijke verantwoording niet alleen niet aangevoerd, maar de in B.5 geciteerde parlementaire voorbereiding spreekt ze tegen en het in B.7 samengevatte standpunt van de Ministerraad bevestigt het niet-bestaan ervan.

Bij ontstentenis van een dergelijke verantwoording schendt de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.9. De eerste prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.10. De tweede en de derde prejudiciële vraag, die niet tot een ruimere vaststelling van ongrondwettigheid zouden kunnen leiden, dienen niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 47, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie schendt 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 de openbare terechtzitting van 19 maart 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior