

Rolnummer 1148
Arrest nr. 103/98 van 21 oktober 1998

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 2, 1^o, e), en 23, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het «handvest » van de sociaal verzekerde en artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gewijzigd bij de wet van 12 januari 1993, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, G. De Baets, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij vonnis van 7 augustus 1997 in zake M. ben M'barek Boutgayout tegen het O.C.M.W. van Brussel, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 22 augustus 1997, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Veroorzaken de artikelen 2, 1^o, e), en 23 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het " handvest " van de sociaal verzekerde, of artikel 71 van de wet van 8 juli 1976, gewijzigd bij de wet van 12 januari 1993, zoals van kracht op 1 januari 1997, gelet op de voormelde artikelen van de wet van 11 april 1995, een verschil in behandeling dat niet door een objectief en redelijk criterium verantwoord is en schenden zij daardoor de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet, gecoördineerd op 17 februari 1994, doordat de verzoeker of begunstigde van een sociale bijstand over een termijn van één maand beschikt om een beroep in te stellen voor de arbeidsrechtbank tegen een beslissing die te zijnen aanzien is genomen door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, terwijl de verzoeker of begunstigde van het bestaansminimum, sedert 1 januari 1997, over een termijn van drie maanden beschikt voor hetzelfde beroep ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

Op 27 januari 1997 kent het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel aan M. ben M'barek Boutgayout sociale bijstand toe op voorwaarde dat laatstgenoemde een betrekking zoekt via Job Service; van die beslissing wordt hem kennisgegeven op 25 februari 1997.

M. ben M'barek Boutgayout stelt voor de verwijzende rechter beroep in tegen de voormelde beslissing. Daar het beroep is ingesteld op 14 mei 1997, rijst de vraag naar de ontvankelijkheid ervan *ratione temporis*. Aangezien de in de prejudiciële vraag genoemde bepalingen in verschillende beroepstermijnen voorzien, naar gelang van het geval één of drie maanden, wordt aan het Hof de vraag gesteld of die bepalingen in overeenstemming zijn met het gelijkheidsbeginsel.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 22 augustus 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

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

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 2 oktober 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 oktober 1997.

Memories zijn ingediend door :

- het O.C.M.W. van Brussel, waarvan de zetel is gevestigd te 1000 Brussel, Hoogstraat 298A, bij op 14 november 1997 ter post aangetekende brief;

- M. ben M'barek Boutgayout, wonende te 1000 Brussel, F. Anneessensplein 15, bij op 26 november 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 1 december 1997 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikkingen van 22 januari 1998 en 30 juni 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 22 augustus 1998 en 22 februari 1999.

Bij beschikking van 8 juli 1998 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 september 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 10 juli 1998 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 16 september 1998 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. M. Aboudi, advocaat bij de balie te Brussel, voor M. ben M'barek Boutgayout;
 - . Mr. A. Vercruyssen *loco* Mr. S. Wahis, advocaten bij de balie te Brussel, voor het O.C.M.W. van Brussel;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van het O.C.M.W. van Brussel

A.1. Na de in het geding zijnde bepalingen in herinnering te hebben gebracht, betwist het O.C.M.W. van Brussel in hoofdorde dat artikel 23 van de wet van 11 april 1995, dat in een beroepstermijn van drie maanden voorziet, toepasselijk is op de door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn genomen beslissingen. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn hangen immers van geen enkele van de instellingen af die in artikel 2, 2°, van de voormelde wet als instellingen van sociale zekerheid worden beschouwd.

Ter staving van die interpretatie hanteert het O.C.M.W. van Brussel als argument dat een wetsontwerp is neergelegd in de Kamer, dat precies erin voorziet *littera a*) van het voormelde artikel 2 te wijzigen teneinde de

werkingssfeer ervan uit te breiden, wat aldus tot gevolg heeft dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de nieuwe definitie worden ingesloten; artikel 28 van hetzelfde ontwerp bepaalt dat, inzake het bestaansminimum, de wijziging pas op 1 januari 1999 in werking zal treden, waarbij de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk aangeeft dat de doelstelling van de uitbreiding van de werkingssfeer erin bestaat het handvest van de sociale zekerheid toepasbaar te maken los van de administratie die de rechten van de verzekerde vaststelt.

Daaruit vloeit voort dat, in de huidige stand van de wetgeving, de beslissingen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake bestaansminimum geregeld blijven door artikel 10 van de wet van 7 augustus 1974, dat voorziet in een beroepstermijn van één maand vanaf de kennisgeving van de beslissing. Bijgevolg is de beroepstermijn dezelfde - één maand - zowel inzake bestaansminimum als inzake sociale bijstand, zodat er geen enkel verschil in behandeling is.

A.2. In ondergeschikte orde, in het geval waarin het Hof zou oordelen dat artikel 23 van de wet van 11 april 1995 - en de beroepstermijn van drie maanden waarin het voorziet - van toepassing is op de beslissingen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake bestaansminimum, onderzoekt het O.C.M.W. van Brussel de vraag of de aangelegenheden inzake bestaansminimum en sociale bijstand voldoende vergelijkbaar zijn opdat het bestaande verschil in behandeling op het vlak van de beroepstermijnen discriminerend kan zijn.

Het recht op het bestaansminimum wordt, volgens een vaste rechtsleer, gelijkgesteld met de rechten op de andere uitkeringen van sociale zekerheid; die gelijkstelling vloeit voort uit het feit dat het genoemde recht onderworpen is aan toekenningsvoorwaarden en een forfaitair karakter vertoont, waarbij dat alles in een bijzondere wetgeving is vastgesteld.

In het geval van de sociale bijstand daarentegen wordt geen enkele forfaitaire uitkering toegekend op basis van een of andere voorwaarde waaraan de begunstigde moet voldoen; het gaat erom, geval per geval een persoon te helpen, hetzij door een financiële hulp of een andere begeleiding. Daaruit volgt dat de aangelegenheid van de sociale bijstand niet kan worden beschouwd als een deel van de sociale zekerheid.

Het verschil in behandeling inzake de beroepstermijnen betreft bijgevolg twee onderscheiden en niet-vergelijkbare aangelegenheden en is bijgevolg niet discriminerend.

Memorie van M. ben M'barek Boutgayout

A.3. In hoofdorde onderstreept M. ben M'barek Boutgayout dat de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde in de eerste plaats tot doel heeft te strijden tegen de onzekerheid en de armoede. Volgens de recente rechtsleer is dat handvest niet alleen van toepassing op de sociale zekerheid van werknemers en zelfstandigen maar ook op de sociale bijstand.

Door in artikel 2 het begrip sociale zekerheid te definiëren heeft de wetgever een zo ruim mogelijke interpretatie van het begrip willen geven. Wegens de voormelde *ratio legis* van de wet dient ervan te worden uitgegaan dat zij niet alleen inzake bestaansminimum van toepassing is - de enige uitdrukkelijk bedoelde materie - maar meer algemeen genomen op de hele sociale bijstand; zo niet zou een groot aantal personen die nog meer bescherming door de wetgever behoeven, van het voordeel van die wetgeving worden uitgesloten.

A.4. In ondergeschikte orde, in de veronderstelling dat het Hof oordeelt dat de wet van 11 april 1995 niet van toepassing is op de begunstigten van de sociale bijstand, dient daaruit te worden afgeleid dat die wetgeving discriminerend is ten aanzien van de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Daar de wet van 11 april 1995 niet van toepassing is op de sociale bijstand, voert zij « een op de nationale oorsprong gebaseerde discriminatie in, in zoverre zij het haar eigen ingezetenen mogelijk maakt beroep in te stellen tegen elke beslissing van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn binnen een termijn van drie maanden vanaf de kennisgeving van de beslissing, terwijl de vreemdeling slechts een termijn van één maand zou genieten »; er wordt opgemerkt dat « dat verschil in behandeling *wat betreft de toegang tot het gerecht* op basis van de nationale oorsprong strijdig is met de bepalingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens alsmede met de Grondwet waarvan het Arbitragehof de inachtneming verzekert ».

- B -

B.1.1. De wet van 11 april 1995 voert het « handvest » van de sociaal verzekerde in. Hoofdstuk I bepaalt het toepassingsveld van de wet en preciseert verscheidene begrippen. Hoofdstuk II preciseert de verplichtingen van de instellingen van sociale zekerheid en hoofdstuk III regelt de toekenningsprocedure voor sociale uitkeringen.

De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 2, 1^o, e), en op artikel 23 van die wet, die bepalen :

« Art. 2. Voor de uitvoering en de toepassing van deze wet en van haar uitvoeringsmaatregelen wordt verstaan onder :

1^o » sociale zekerheid » :

[...]

e) alle regelingen van het stelsel van sociale bijstand, bestaande uit de tegemoetkomingen aan gehandicapten, het recht op een bestaansminimum, de gewaarborgde gezinsbijslag en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden;

[...]

Art. 23. Onverminderd gunstiger bepalingen van specifieke wetten moet tegen de beslissingen van de instellingen van sociale zekerheid die bevoegd zijn voor de toekenning, de uitbetaling 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 betrokkene.

Elk beroep tot erkenning van een recht tegen een instelling van sociale zekerheid moet ook worden ingesteld op straffe van verval, binnen drie maanden na de vaststelling van het in gebreke blijven van de instelling. »

B.1.2. De prejudiciële vraag beoogt eveneens artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, 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.

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 ontvangsbewijs van de beslissing, hetzij vanaf de datum van het verstrijken van de termijn bepaald in het vorige lid.

Het beroep werkt niet schorsend.

[...] »

B.1.3. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag alsmede uit het aan de verwijzende rechter voorgelegde geschil blijkt dat de vraag zich beperkt tot het verschil in termijn voor het beroep tegen de beslissingen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, naargelang die beslissingen de toekenning van het bestaansminimum of van individuele dienstverlening betreffen.

Daaruit volgt dat het Hof de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet enkel zal onderzoeken voor de voormelde artikelen 23, eerste lid, en 71, derde lid, en enkel in zoverre zij in een verschillende beroepstermijn voorzien, respectievelijk van drie maanden en één maand.

B.2. Door het bestaansminimum in te delen bij de sociale zekerheid, in de zin van de in het geding zijnde wet, kent de wetgever de hoedanigheid van openbare instelling van sociale zekerheid, bedoeld in artikel 2, 2^o, a), van de wet van 11 april 1995, toe aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, in zoverre zij bevoegd zijn inzake het bestaansminimum.

B.3. De situaties van de personen die een beroep tegen een beslissing van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn instellen, dienen te worden vergeleken naargelang die beslissing betrekking heeft op het bestaansminimum of op individuele dienstverlening.

B.4. Hoewel zowel het bestaansminimum als de individuele dienstverlening regelingen zijn die worden beheerd door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, bestaan er tussen beide stelsels niettemin objectieve verschillen die een verschil in procedureregels inzake beroep kunnen verantwoorden.

Overeenkomstig de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, wordt dat minimum 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. De bedoeling ervan is een behoorlijk minimum van bestaansmiddelen te garanderen aan elke persoon die niet in staat is in zijn onderhoud te voorzien, noch door zijn arbeid, noch door andere toelagen, noch door zijn eigen inkomsten van welke aard ook of voor wie die inkomsten ontoereikend zijn. Het bestaansminimum is een vast bedrag; het verschilt naar gelang van de gezinssituatie van de betrokkene. Bij de toekenning ervan wordt rekening gehouden met de andere bestaansmiddelen van de rechthebbende en van zijn echtgenoot. Het wordt toegekend door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn; minstens de helft van dat bedrag wordt aan het centrum terugbetaald door het Ministerie van Volksgezondheid.

De individuele dienstverlening daarentegen, toegekend overeenkomstig artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, kan om het even welke hulp in contanten of in natura zijn die zowel van lenigende, curatieve of preventieve aard kan zijn. De wet preciseert niet waarin die hulp bestaat noch onder welke voorwaarden zij wordt toegekend, tenzij dat die hulp « eenieder in de mogelijkheid [moet] stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid » (artikel 1, eerste lid). Zij kan worden toegekend met het oog op het aanvullen van het bestaansminimum maar ook aan diegene die geen recht heeft op dat minimum.

Gelet op die verschillende doelstellingen van de beide stelsels, en met name de noodzaak die eruit voortvloeit de individuele dienstverlening aan te passen aan een concrete situatie die snel kan evolueren, is het bestaande verschil inzake beroepstermijn - drie maanden wat betreft het bestaansminimum, één maand voor de individuele dienstverlening - niet discriminerend.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 2, 1^o, e), en 23 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het «handvest» van de sociaal verzekerde en artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gewijzigd bij de wet van 11 april 1995, zoals die van kracht waren op 1 januari 1997, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet doordat de verzoeker of begunstigde van een individuele dienstverlening over een termijn van één maand beschikt om een beroep in te stellen voor de arbeidsrechtbank tegen een beslissing die te zijnen aanzien is genomen door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, terwijl de verzoeker of begunstigde van het bestaansminimum over een termijn van drie maanden beschikt.

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 21 oktober 1998.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior