

Rolnummer 5466
Arrest nr. 109/2013 van 31 juli 2013

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 24 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, gesteld door het Arbeidshof te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 6 augustus 2012 in zake het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel tegen J.R. en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 10 augustus 2012, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 24 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het wezenlijk verschillende situaties op gelijke wijze behandelt : die waarbij een OCMW voorschotten op uitkeringen uitbetaalt aan een begunstigde met alleen minderjarige kinderen, zodat de achterstallige bedragen die via de subrogatie verhaalbaar zijn, alle uitgaven ervan zullen dekken, en die waarbij dat OCMW voorschotten op uitkeringen uitbetaalt aan een begunstigde met een of meer meerderjarige kinderen of die met een levenspartner samenwoont, zodat hij slechts een tarief ‘ samenwonende ’ geniet, hetgeen het OCMW derhalve zou beletten te worden gesubrogeerd voor het integrale bedrag van de uitgekeerde sommen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 1000 Brussel, Hoogstraat 298 A;

- J.R. en anderen;

- de Ministerraad.

Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 27 juni 2013 :

- zijn verschenen :

- . Mr. M. Legein, advocaat bij de balie te Brussel, voor het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel;

- . Mr. C. Legein, advocaat bij de balie te Brussel, voor J.R. en anderen;

- . Mr. C. Linares *loco* Mr. N. Uyttendaele, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. De Groot 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

Bij het Arbeidshof te Brussel heeft het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel hoger beroep ingesteld tegen een vonnis van de Arbeidsrechtbank te Brussel, die het beroep van J.R. en zijn kinderen, die de afrekening betwistten van bedragen die de FOD Sociale Zekerheid, « Directie-generaal Personen met een handicap », had uitgekeerd aan het OCMW van Brussel tot terugbetaling van voorschotten op tegemoetkomingen voor een periode tussen 1 juni 2008 en 31 december 2008, gedeeltelijk gegrond had verklaard.

Het Arbeidshof te Brussel merkt op dat artikel 24, § 1, 2°, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie expliciet verwijst naar een subrogatie « van rechtswege » van het OCMW ten belope van de inkomsten waarover een persoon beschikt gedurende de betwiste periode. In die omstandigheden heeft het OCMW het recht om bij de Dienst voor tegemoetkomingen aan personen met een handicap de bedragen terug te vorderen die dat centrum toekomen, zonder dat de vormvoorschriften dienen te worden toegepast die met name zijn opgenomen in artikel 25 van de wet. Het Arbeidshof merkt overigens op dat, gedurende de betwiste periode, twee van de kinderen, meerderjarigen, financiële maatschappelijke hulp hebben genoten, die rechtstreeks aan hun vader lijkt te zijn betaald. Indien J.R. tijdens de betwiste periode het volledige bedrag van de tegemoetkomingen voor personen met een handicap waarop hij aanspraak kon maken, had geïnd, dan zouden de inkomsten van de hele gezinskern hebben belet dat het volledige bedrag zou worden toegekend van een maatschappelijke hulpverlening die gelijkwaardig is aan het leefloon tegen het tarief « samenwonende » voor ieder van de drie betrokken personen.

Het Hof merkt op dat het moet nagaan of het OCMW van Brussel de maatschappelijke hulp kan terugvorderen die tijdens de betwiste periode aan de meerderjarige kinderen van J.R. is toegekend, nadat hun vader een tegemoetkoming als persoon met een handicap heeft verkregen. De terugvordering van de maatschappelijke hulp zoals bepaald in artikel 99 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's, preciseert wel degelijk dat die terugvordering mogelijk is wanneer de gerechtigde op de maatschappelijke hulp de beschikking krijgt over inkomsten krachtens rechten die hij bezat tijdens de periode waarvoor hem hulp werd verleend. De meerderjarige kinderen van J.R. beschikten echter niet over inkomsten krachtens rechten die zij tijdens de periode bezaten. Alleen hun vader bevond zich in die situatie. Het Arbeidshof is bijgevolg van mening dat moet worden nagegaan of voor het OCMW, ten aanzien van zijn mogelijkheden om maatschappelijke hulp terug te vorderen, geen discriminatie bestaat naar gelang van de samenstelling van het gezin van de persoon die hulp heeft gekregen en, te dezen, naargelang die persoon woont met minderjarige dan wel meerderjarige kinderen of met een levenspartner. Het Arbeidshof beslist derhalve de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de geïntimeerde partijen voor de verwijzende rechter

A.1.1. De geïntimeerde partijen voeren aan dat het leefloon een persoonlijk recht is dat wordt toegekend volgens de persoonlijke situatie van de geholpen persoon. De in het geding zijnde bepaling is in dat verband duidelijk wanneer daarin wordt gezegd dat het leefloon op de betrokkene wordt verhaald.

De partijen zijn in de eerste plaats van mening dat de vraag slecht geformuleerd is, aangezien de aan de kinderen verleende hulp maatschappelijke hulp en geen leefloon was, met als gevolg dat artikel 99 van de organieke wet betreffende de OCMW's van toepassing is. Artikel 22 van de wet van 26 mei 2002 voorziet in de mogelijkheid voor het OCMW om een beslissing te herzien, met name in geval van gewijzigde omstandigheden die een invloed hebben op de rechten van de persoon. Was de aan de kinderen verleende hulp een leefloon, dan had het OCMW zijn oorspronkelijke beslissing bijgevolg kunnen herzien en de uitgekeerde bedragen kunnen terugvorderen.

A.1.2. De partijen besluiten dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord, vermits het mechanisme van artikel 22 het OCMW toelaat het gestorte leefloon terug te vorderen wanneer, na de toekenning van achterstallige tegemoetkomingen voor personen met een handicap, blijkt dat het gezin tijdens de bedoelde periode over voldoende inkomsten beschikte. Te dezen heeft de organieke wet, wat de maatschappelijke hulp betreft, niet hetzelfde mechanisme ingevoerd en maakt zij het dus niet mogelijk de aan de kinderen verleende hulp terug te vorderen.

Standpunt van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel

A.2.1. Het OCMW van Brussel merkt op dat het de achterstand van een andere socialezekerheidsinstelling heeft opgevangen en ertoe is gebracht financieel op te treden door een leefloon en financiële maatschappelijke hulp ten behoeve van het gezin van J.R. toe te kennen. Het zou geen financiële hulp hebben moeten bieden indien J.R. meteen inkomensvervangende tegemoetkomingen en integratietegemoetkomingen als persoon met een handicap had genoten. Wanneer de kinderen en samenwonenden niet zouden worden geholpen door een OCMW indien de persoon met een handicap van het gezin meteen kan beschikken over de tegemoetkomingen waarop hij aanspraak kan maken, dan is gebleken dat de in het geding zijnde bepaling twee fundamenteel verschillende situaties op identieke wijze behandelt : die waarin het OCMW voorschotten op tegemoetkomingen uitkeert aan een begunstigde met alleen minderjarige kinderen, zodat de achterstallige bedragen die via de wettelijke subrogatie kunnen worden teruggevorderd, al zijn uitgaven zullen dekken, en die waarin het tegemoetkomingen uitkeert aan een begunstigde die een of meer meerderjarige kinderen heeft of met een levenspartner samenwoont, zodat hij slechts een tarief « samenwonende » geniet dat het OCMW zou beletten het voordeel van de wettelijke subrogatie voor alle bedragen die het persoonlijk heeft uitgekeerd, ten volle te genieten.

A.2.2. Het OCMW besluit dat het algemene rechtsbeginsel dient te worden toegepast dat met name is erkend voor de verrijking zonder oorzaak en dat moet worden beschouwd dat, indien een wettelijke belemmering zou bestaan voor de terugvordering, door het OCMW van Brussel, van al zijn uitgaven, de in het geding zijnde bepaling in strijd zou zijn met de grondwettelijke gelijkheidsbeginselen, vermits identieke situaties, zonder de minste objectieve verantwoording, verschillend worden behandeld, hetgeen aanzienlijke kosten met zich meebrengt ten laste van alleen het OCMW.

Standpunt van de Ministerraad

A.3.1. De Ministerraad is in hooforde van mening dat het uitgangspunt van de prejudiciële vraag verkeerd is. De Ministerraad herinnert eraan dat de inzet van het geschil bestaat in de wil van het OCMW van Brussel om de bedragen terug te vorderen die als maatschappelijke hulp zijn toegekend aan de kinderen van J.R. of, op zijn minst, het bedrag dat niet aan hen zou zijn toegekend indien J.R. gedurende de betwiste periode de tegemoetkoming aan personen met een handicap had genoten. Hoewel artikel 24 van de wet van 26 mei 2002 op zich niet kan dienen als wettelijke grondslag voor een dergelijke terugvordering, kan het echter niet los worden gelezen van de andere relevante artikelen van de sociale wetgeving. Wegens het karakter van openbare orde van die wetgeving verplicht de wetgever de socialezekerheidsinstellingen immers ertoe te waken over de wettigheid van de beslissingen tot toekenning van een sociale uitkering. Hij verplicht bijgevolg de beslissingen te herzien die niet of niet meer conform de wetgeving zijn en regelt eveneens de gevallen waarvoor een terugvordering van de sociale uitkeringen door het OCMW mogelijk is. Naast de artikelen 22 en 24, § 1, van de wet van 26 mei 2002 dient inzake maatschappelijke hulp in strikte zin rekening te worden gehouden met artikel 99 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's en met artikel 17 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het « handvest » van de sociaal verzekerde. In tegenstelling tot wat geldt inzake maatschappelijke integratie, somt de wet van 8 juli 1976, inzake maatschappelijke hulp, weliswaar niet uitdrukkelijk de gevallen van herziening op; letterlijk geïnterpreteerd overweegt artikel 17 van de wet van 11 april 1995 geen herziening ten gevolge van een nieuw element dat het recht op de maatschappelijke hulp wijzigt, naar het voorbeeld van artikel 22, § 1, 1°, van de wet van 26 mei 2002. Niettemin wordt aangenomen dat dat artikel de herziening van een beslissing grondt wanneer zich een nieuwe element voordoet, bijvoorbeeld omdat de staat van behoefte van de begunstigde van de hulp is gewijzigd. Uit de memorie van toelichting van de wet van 26 mei 2002 blijkt immers dat de wetgever, met de invoering van artikel 22, zich wilde inspireren op artikel 17 van het handvest

van de sociaal verzekerde, waarnaar hij uitdrukkelijk verwijst. Hieruit kan dus worden afgeleid dat, zelfs indien artikel 22 van de wet van 26 mei 2002 exhaustiever is dan artikel 17 van het handvest, de wetgever dezelfde draagwijdte eraan geeft. Hieruit vloeit voort dat het OCMW van Brussel het recht zou hebben het bedrag van de maatschappelijke hulp die aan de kinderen van J.R. is uitgekeerd, terug te vorderen op grond van artikel 17 van het handvest van de sociaal verzekerde door middel van de herziening van de beslissing tot toekenning van de maatschappelijke hulp die hun is verleend. Er kan immers niet worden betwist dat de beslissing tot toekenning, door de FOD Sociale Zekerheid, « Directie-generaal Personen met een handicap », van een sociale uitkering ten behoeve van J.R., een nieuw element vormt dat de beoordeling beïnvloedt die het centrum vermocht te maken van de staat van behoefte van zijn kinderen. De Ministerraad besluit dat de vraag geen antwoord behoeft, vermits het uitgangspunt ervan onjuist is en zij niet nuttig is om het geschil op te lossen.

A.3.2. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de prejudiciële vraag zonder voorwerp is. Indien het Hof zou oordelen dat voor het OCMW ten aanzien van zijn mogelijkheden tot terugvordering een verschil in behandeling bestaat, dient te worden vastgesteld dat dat verschil in behandeling zijn oorsprong vindt in de in het geding zijnde bepaling, die in elk geval niet discriminerend is. Het OCMW dat de maatschappelijke hulp wil terugvorderen die bij wijze van voorschot is toegekend aan een gerechtigde op het leefloon tegen het tarief « gezin ten laste », kan dat immers doen door louter het terugvorderingsmechanisme toe te passen waarin artikel 24, § 1, 2°, van de wet van 26 mei 2002 voorziet, terwijl het twee onderscheiden procedures moet toepassen om de maatschappelijke hulp terug te vorderen die bij wijze van voorschot is toegekend aan een gerechtigde op het leefloon tegen het tarief « samenwonende », alsook de maatschappelijke hulp die is toegekend aan zijn meerderjarige kinderen of aan zijn levenspartner. Dat verschil in behandeling berust op verantwoorde motieven.

Het vindt zijn oorsprong overigens niet in de in het geding zijnde bepaling, maar, meer algemeen, in het onderscheid dat de wetgever heeft gemaakt tussen de verschillende categorieën van begunstigden. Omdat de wetgever de personen met een gezin ten laste en de personen die samenwonen niet gelijk behandelt, moet het OCMW een beroep doen op onderscheiden terugvorderingsprocedures. Het Hof heeft herhaaldelijk de grondwettigheid aanvaard van door de wetgever ingevoerde categorieën van begunstigden. In verschillende arresten wordt gepreciseerd dat de keuze van de wetgever om verschillende categorieën van begunstigden in te voeren waarop verschillende tarieven van toepassing zijn die rekening houden met het specifieke karakter van de situatie van die categorieën van personen, op zich niet discriminerend is. Integendeel, de gelijke behandeling van categorieën van personen wier situatie wezenlijk verschillend is, zou dat wel zijn. Te dezen ontvangt J.R. slechts een leefloon tegen het tarief « samenwonende » omdat hij met zijn meerderjarige kinderen samenwoont. Die laatsten ontvangen persoonlijke maatschappelijke hulp omdat de wetgever van mening is dat zij, wegens hun leeftijd, niet langer ten laste van hun vader zijn. Hun recht is een eigen recht en dat is de reden waarom uit die twee juridisch onderscheiden situaties de toepassing ontstaat van een onderscheiden regeling voor de terugvordering van de toegekende maatschappelijke hulp. De Ministerraad besluit dat de prejudiciële vraag zonder voorwerp moet worden verklaard, in zoverre het aangevoerde verschil in behandeling zijn oorsprong niet vindt in artikel 24 van de wet van 26 mei 2002.

Antwoord van het OCMW van Brussel

A.4. Het OCMW van Brussel is van mening dat de Ministerraad zich vergist ten aanzien van de draagwijdte van artikel 17 van het handvest van de sociaal verzekerde door te beweren dat die bepaling het recht zou doen ontstaan om het bedrag terug te vorderen van de maatschappelijke hulp die aan de twee kinderen van J.R. is toegekend bij ontstentenis, in de onderhavige zaak, van een rechtsdwaling of een materiële vergissing die ten grondslag ligt aan de betalingen van het OCMW van Brussel. Het preciseert voorts dat de bedragen die het OCMW toekent bij wijze van financiële maatschappelijke hulp ten behoeve van personen die niet voldoen aan de voorwaarden voor de toekenning van een leefloon, stelselmatig worden overgenomen van de uitkeringen voor het leefloon. De schaal van de overheidssubsidies aan het OCMW houdt overigens, voor de financiële maatschappelijke hulp, rekening met bedragen die strikt identiek zijn aan die van het leefloon. Het OCMW besluit dat het feit dat de kinderen van J.R. financiële maatschappelijke hulp hebben ontvangen, geen invloed heeft op de door het centrum aangeklaagde situatie van onverantwoorde discriminatie.

- B -

B.1. Artikel 24 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie bepaalt :

« § 1. Het leefloon uitgekeerd met toepassing van deze wet wordt op de betrokkene verhaald :

1° in geval van een herziening met terugwerkende kracht, bedoeld in artikel 22, § 1.

In geval van een vergissing vanwege het centrum kan het centrum ofwel het onverschuldigde terugvorderen, ofwel op eigen initiatief, of op aanvraag van de betrokkene geheel of gedeeltelijk afzien van de terugvordering;

2° indien hij de beschikking krijgt over inkomsten krachtens rechten die hij bezat tijdens de periode waarvoor hem een leefloon werd uitbetaald. In dit geval is de terugvordering beperkt tot beloop van het bedrag waarvoor die inkomsten bij de berekening van het leefloon in aanmerking hadden moeten worden genomen indien hij er te dien tijde reeds de beschikking over zou hebben gehad. In afwijking van artikel 1410 van het Gerechtelijk Wetboek treedt het centrum van rechtswege en tot beloop van dat bedrag in de rechten die de begunstigde op de hierboven bedoelde inkomsten kan doen gelden.

§ 2. Buiten de gevallen bedoeld in § 1 is geen terugvordering van het leefloon bij de betrokkene mogelijk. Elke hiermee tegenstrijdige overeenkomst is nietig.

§ 3. De in § 1 vermelde beslissing moet conform zijn aan de bepalingen van artikel 21, §§ 2, 3 en 4.

§ 4. De onverschuldigd betaalde bedragen brengen van rechtswege intrest op vanaf de betaling, indien de onverschuldigde betaling het gevolg is van arglist, bedrog of bedrieglijke handelingen van de belanghebbende persoon ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt aan het Hof of die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij wezenlijk verschillende situaties op gelijke wijze behandelt : die waarbij een OCMW voorschotten op uitkeringen uitbetaalt aan een begunstigde met alleen minderjarige kinderen, zodat de achterstallige bedragen die via de subrogatie kunnen worden teruggevorderd, alle uitgaven ervan zullen dekken, en die waarbij dat OCMW voorschotten op uitkeringen uitbetaalt aan een begunstigde met een of meer meerderjarige kinderen of die met een levenspartner samenwoont, zodat hij slechts een tarief « samenwonende » geniet, hetgeen het OCMW derhalve zou beletten te worden gesubrogeerd voor het integrale bedrag van de uitgekeerde sommen.

Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing en de feiten waarop die beslissing steunt, blijkt dat de appelland, naast het aan de betrokkene toegekende leefloon, de maatschappelijke dienstverlening wil terugvorderen die aan zijn meerderjarige kinderen is toegekend op grond van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, omdat de betrokkene later tegemoetkomingen als persoon met een handicap heeft ontvangen.

B.3. Zoals de geïntimeerde partijen voor de verwijzende rechter en de Ministerraad opmerken, heeft de prejudiciële vraag betrekking op de terugvordering van het leefloon en niet op de terugvordering van maatschappelijke dienstverlening. Die terugvordering is geregeld bij artikel 99 van de wet van 8 juli 1976, dat bepaalt :

« § 1. Wanneer een persoon de beschikking krijgt over inkomsten krachtens rechten die hij bezat tijdens de periode waarvoor hem hulp werd verleend door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, vordert dit laatste de kosten van de hulpverlening van hem terug tot beloop van het bedrag van de bovenbedoelde inkomsten, rekening houdende met de vrijgestelde minima.

§ 2. Met afwijking van artikel 1410 van het Gerechtelijk Wetboek, treedt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, dat een voorschot toekent op een pensioen of op enige andere sociale uitkering, van rechtswege en tot het bedrag van dat voorschot, in de rechten op de achterstallen die de gerechtigde kan doen gelden ».

B.4. Daar het verschil in behandeling zijn oorsprong niet vindt in de in het geding zijnde bepaling, behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De 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 Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 31 juli 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels