

Rolnummer 6129
Arrest nr. 174/2015 van 3 december 2015

## ARREST

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over artikel 14, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 17 december 2014 in zake Sawra Kojar tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Oostende, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 december 2014, heeft de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Bevat artikel 14, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie een lacune die strijdig is met art. 10 en 11 van de Grondwet, door het ontbreken van een categorie tussen de categorie ‘persoon die met één of meerdere personen samenwoont’ en de categorie ‘alleenstaande persoon’ en tussen de daarmee overeenstemmende bedragen, zoals die naar analogie toegepast worden of wanneer die moeten toegepast worden in het kader van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, in een feitelijke situatie die voor de helft die van een alleenstaande en voor de helft die van een samenwonende is, en dus in een ongelijke feitelijke situatie ten opzichte van personen in een feitelijke leefsituatie van ofwel die van een alleenstaande ofwel die van een samenwonende, terwijl deze persoon toch op gelijke wijze als deze van één van beide situaties wordt behandeld en in één van beide categorieën moet worden ondergebracht en het dienovereenkomstig bedrag moet ontvangen ?

Is de ontstentenis - in art. 14, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie - van een categorie gerechtigden op leefloon, die de situatie benadert tussen deze van een ‘persoon die met één of meerdere personen samenwoont’ en deze van een ‘alleenstaande persoon’, een schending van art. 10 en 11 van de Grondwet ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-F. De Bock en Mr. V. De Schepper, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 14 oktober 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 3 november 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 3 november 2015 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*

S. Kojar, eisende partij voor de verwijzende rechter, verblijft sinds 16 mei 2013 in België en verkrijgt op 12 juli 2013 het statuut van subsidiaire bescherming. Op 13 augustus 2013 wordt zij in het vreemdelingenregister ingeschreven.

Het OCMW van Oostende, verwerende partij voor de verwijzende rechter, kent aan S. Kojar maatschappelijke dienstverlening toe in de vorm van financiële bijstand ten bedrage van het leefloon als alleenstaande.

Bij de bestreden beslissing van 10 juli 2014 beslist het OCMW van Oostende dat S. Kojar als samenwonende met een gezamenlijk huishouden dient te worden beschouwd. Het OCMW trekt de maatschappelijke hulp ten bedrage van het leefloon vanaf 7 mei 2014 in en vordert de financiële steun voor de periode van 7 tot en met 31 mei 2014 terug. Naar aanleiding van een nieuwe aanvraag van S. Kojar kent het OCMW haar op 13 november 2014, vanaf 1 november 2014, opnieuw het equivalent leefloon als alleenstaande toe.

De verwijzende rechter brengt het arrest nr. 176/2011 van 10 november 2011 in herinnering. Hij stelt vast dat de feitelijke toestand van de eisende partij noch die van « samenwonende », noch die van « alleenstaande » is. Hij merkt op dat de veelheid van samenlevingsvormen die thans bestaan, zoals onder meer de latrelatie, het kangoeroe-wonen of het mantelzorg-wonen, niet meer kunnen worden ingepast in de drie categorieën waarin artikel 14, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie voorziet. Vervolgens stelt hij de voormelde prejudiciële vragen.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad beoogt in hoofdorde dat de prejudiciële vragen geen antwoord behoeven, vermits zij op een verkeerde premisse steunen.

Hij benadrukt dat de wet van 26 mei 2002 erin voorziet dat de beslissing of een aanvrager van het leefloon als « samenwonende » dan wel als « alleenstaande » dient te worden beschouwd, is gebaseerd op een onderzoek waarin wordt nagegaan of de aanvrager uit de samenwoning een economisch-financieel voordeel haalt.

Bijgevolg bestaat er volgens de Ministerraad niet zoiets als een categorie van personen die voor de helft alleenstaande en voor de helft samenwonende zouden zijn. Ofwel haalt de aanvrager materiële en financieel-economische voordelen uit zijn situatie, ofwel niet. Alle samenlevingsvormen die de verwijzende rechter beoogt, kunnen worden ondergebracht in een van de categorieën waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet.

A.2. In ondergeschikte orde zet de Ministerraad uiteen dat de prejudiciële vragen ontkennend dienen te worden beantwoord.

Met de wet van 26 mei 2002 beoogt de wetgever financiële middelen te waarborgen die noodzakelijk zijn om een menswaardig leven te leiden.

Vanwege het forfaitaire karakter van het leefloon en het grote aantal verschillende situaties waarin de rechthebbenden zich kunnen bevinden, maakt de wetgever gebruik van categorieën die de verscheidenheid aan situaties noodzakelijkerwijs slechts met een zekere graad van benadering opvangen. Zoals meermaals door het Hof is bevestigd, behoort het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om zulke categorieën te bepalen.

De Ministerraad wijst erop dat samenlevingsvormen als latrelaties, kangoeroe-wonen en mantelzorg-wonen in de praktijk aanzienlijk verschillen van geval tot geval, zodat een sluitende definitie ervan niet mogelijk is.

De in het geding zijnde maatregel gaat niet verder dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken. In dat verband verwijst de Ministerraad naar het arrest nr. 176/2011 van 10 november 2011.

- B -

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 14, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, dat bepaalt :

« Het leefloon bedraagt :

1° 4 955,60 EUR voor elke persoon die met één of meerdere personen samenwoont.

Onder samenwoning wordt verstaan het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.

2° 7 433,40 EUR voor een alleenstaande persoon en voor een dakloze die recht heeft op een in de artikelen 11, §§ 1 en 3, en 13, § 2, bedoeld geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie.

3° 9 911,21 EUR voor een persoon die samenwoont met een gezin te zijnen laste.

Dit recht wordt geopend van zodra er ten minste één minderjarig ongehuwd kind aanwezig is.

Het dekt meteen het recht van de eventuele echtgeno(o)t(e) of levenspartner.

Onder gezin ten laste wordt verstaan, de echtgenoot, de levenspartner, het ongehuwd minderjarig kind of meerdere kinderen onder wie minstens één ongehuwd minderjarig kind.

De levenspartner is de persoon met wie de aanvrager een feitelijk gezin vormt.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, in welke mate de echtgenoot of de levenspartner de in artikel 3 bedoelde voorwaarden moet vervullen ».

B.2.1. De verwijzende rechter vraagt of de in het geding zijnde bepaling strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij, tussen de categorie « persoon die met één of meerdere personen samenwoont » en de categorie « alleenstaande persoon », niet voorziet in een categorie van rechthebbenden op een leefloon, van wie de feitelijke situatie voor de helft die van een alleenstaande en voor de helft die van een samenwonende is (eerste prejudiciële vraag), of in een categorie die zulk een situatie benadert (tweede prejudiciële vraag).

B.2.2. Het Hof onderzoekt beide prejudiciële vragen samen.

B.2.3. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter van mening is dat de eisende partij zich in een feitelijke situatie bevond die deels die van een samenwonende persoon, deels die van een alleenstaande persoon is wegens feitelijke elementen die de relatie tussen twee personen betreffen en die het mogelijk maken deels te besluiten tot een samenwoning en deels tot een niet-samenwoning.

B.3. Bij zijn arrest nr. 176/2011 van 10 november 2011, waaraan zowel de verwijzende rechter als de Ministerraad refereren, heeft het Hof geoordeeld :

« B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 14, § 1, 1<sup>o</sup>, tweede lid, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Het voormelde artikel 14, § 1, stelt het bedrag van het leefloon vast. Dat bedrag varieert volgens de persoonlijke situatie van de rechthebbende. Het bedraagt 8 800 euro op jaarbasis voor een persoon die samenwoont met een gezin te zijnen laste, 6 600 euro voor een alleenstaande persoon en 4 400 euro voor een ‘persoon die met één of meerdere personen samenwoont’. Het recht op het leefloon is geïndividualiseerd, zodat niet is voorzien in een bedrag voor een paar. In voorkomend geval, wanneer twee personen een huishouden vormen en voldoen aan de voorwaarden om recht te hebben op het leefloon, verkrijgen zij beiden een bedrag van 4 400 euro.

De in het geding zijnde bepaling preciseert het begrip ‘samenwoning’ :

‘Onder samenwoning wordt verstaan het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen’.

B.2.1. Artikel 2 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum onderscheidde, vóór het werd opgeheven bij artikel 54 van de wet van 26 mei 2002, vier categorieën van gerechtigden : ‘samenwonende echtgenoten’, ‘een persoon die enkel samenwoont met hetzij een minderjarig ongehuwd kind te zijnen laste, hetzij meerdere kinderen, onder wie minstens één ongehuwd minderjarig kind te zijnen laste’, ‘een alleenstaand persoon’ en ‘elke andere persoon die met één of meerdere personen samenwoont, onverschillig of zij al dan niet bloed- of aanverwant zijn’. Die bepaling liet, in tegenstelling tot de in het geding zijnde bepaling, na het begrip ‘samenwoning’ nader te omschrijven. Het kwam bijgevolg aan de hoven en rechtbanken toe te bepalen of er sprake was van ‘samenwonende echtgenoten’ of van een ‘persoon die met één of meerdere personen samenwoont’.

B.2.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 mei 2002 blijkt dat de wetgever zich deze rechtspraak heeft willen eigen maken. Ondervraagd over de draagwijdte van het begrip samenwoning, heeft de minister het volgende verklaard :

‘De definitie van “samenwonende” in artikel 14, § 1, 1<sup>o</sup> van het ontwerp stemt overeen met de interpretatie van het Hof van Cassatie. Het is belangrijk hier niet af te wijken daar deze interpretatie inmiddels bevestigd werd door de arbeidsrechtbanken en –hoven, op wiens vaste rechtspraak de OCMW’s zich kunnen steunen bij het nemen van hun beslissingen.

Deze definitie is overigens dezelfde als deze voorzien in art. 59 van het ministerieel besluit van 26.01.1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering' (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/004, pp. 55-56).

In zijn advies bij het voorontwerp van wet dat tot de in het geding zijnde bepaling heeft geleid, overweegt de afdeling wetgeving van de Raad van State dat de definitie van het begrip 'samenwonen' in artikel 14, § 1, 1<sup>o</sup>, tweede lid, van de wet van 26 mei 2002, overeenstemt met de gebruikelijke invulling ervan in het sociale zekerheidsrecht (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 82).

B.2.3. In een arrest van 8 oktober 1984 heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat met de termen 'persoon die met één of meerdere personen samenwoont' in de zin van artikel 2 van de wet van 7 augustus 1974 wordt bedoeld een persoon die met een of meer personen onder hetzelfde dak samenleeft en met hen een gemeenschappelijke huishouding heeft (*Arr. Cass.*, 1984, p. 219). Volgens het Hof van Cassatie heeft het Arbeidshof wettig kunnen oordelen dat er sprake was van samenwoning wanneer de aanvrager - in vergelijking met een alleenstaande -, meer materiële voordelen genoot en minder financiële lasten droeg. Uit hetzelfde arrest blijkt dat er sprake kan zijn van samenwoning op grond van de materiële voordelen die een uitkeringsgerechtigde geniet door het feit dat hij met één of meer personen onder hetzelfde dak samenleeft, *in casu* doordat hij kosteloos mocht wonen en de maaltijden mocht gebruiken. Het is niet vereist dat de persoon met wie de aanvrager samenwoont over eigen inkomsten beschikt.

B.3. In de memorie van toelichting van de in het geding zijnde bepaling wordt aangegeven dat het bedrag van het leefloon toegekend aan de 'categorie "alleenstaande" [...] hoger [is] dan dat van de categorie "samenwonende"', rekening houdend met het feit dat de alleenstaande alleen moet instaan voor de vaste kosten (woning, meubilering, ...) (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 20). De minister voegde eraan toe dat 'wie echt alleen woont, [...] immers zwaardere lasten [draagt] dan wie de lasten met een ander kan delen' en dat 'om die reden [...] inzake samenwoning het individuele recht [wordt] bijgestuurd' (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/004, p. 54). Hieruit kan worden afgeleid dat het lagere bedrag van het tarief 'samenwonende' ten opzichte van het tarief 'alleenstaande' is verantwoord door de overweging dat de uitkeringsgerechtigde uit de samenwoning een economisch-financieel voordeel haalt, doordat hij minder financiële lasten van het huishouden moet dragen, hetzij doordat hij bepaalde kosten kan delen, hetzij doordat hij bepaalde materiële voordelen geniet.

B.4. Bij de toekenning van het leefloon primeert de feitelijke situatie van de aanvrager (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/004, p. 55). De ontstentenis van inkomsten van de aanvrager van het leefloon en, in voorkomend geval, de vermogenstoestand van de persoon met wie hij onder één dak woont, moeten op individuele wijze worden vastgesteld door het sociaal onderzoek dat door de bevoegde diensten van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn moet worden gevoerd met toepassing van artikel 19 van de wet van 26 mei 2002. Op basis van dat onderzoek en van de vaststelling of de aanvrager van het leefloon uit de samenwoning een economisch-financieel voordeel haalt, beslist het OCMW om een leefloon van alleenstaande, dan wel van samenwonende toe te kennen. Bij betwisting kan de zaak worden voorgelegd aan de arbeidsgerechten ».

B.4. Bij de wet van 26 mei 2002 wil de wetgever onder bepaalde voorwaarden een leefloon toekennen aan personen die niet over voldoende middelen beschikken, teneinde hen in staat te stellen een menswaardig leven te leiden.

B.5. Het forfaitaire karakter van het leefloon en het grote aantal individuele situaties van de rechthebbenden verklaren waarom de wetgever gebruik maakt van categorieën die de verscheidenheid aan situaties noodzakelijkerwijs slechts met een zekere graad van benadering opvangen. Wanneer de wetgever de categorieën van rechthebbenden op het leefloon vaststelt volgens hun situatie, zou hij, zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden, niettemin geen criteria van onderscheid mogen hanteren die irrelevant zouden blijken te zijn.

B.6. De in het geding zijnde bepaling voorziet in drie categorieën van rechthebbenden op een leefloon, waarvan te dezen enkel de eerste twee in aanmerking dienen te worden genomen, namelijk de samenwonenden en de alleenstaanden.

De samenwonenden, bedoeld in artikel 14, § 1, 1<sup>o</sup>, van de wet van 26 mei 2002, zijn de personen die « onder hetzelfde dak wonen [en] hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen ».

Zoals het Hof bij zijn voormeld arrest nr. 176/2011 heeft geoordeeld, vereist het begrip « samenwoning » bedoeld in artikel 14, § 1, 1<sup>o</sup>, van de wet van 26 mei 2002 dat de aanvrager van een leefloon uit het onder één dak wonen met de andere persoon een economisch-financieel voordeel haalt. Dit laatste kan erin bestaan dat de samenwonende over inkomsten beschikt, die hem toelaten bepaalde kosten te delen, maar ook dat de aanvrager door de samenwoning bepaalde materiële voordelen kan genieten waardoor hij minder uitgaven heeft.

Daaruit volgt dat de in de prejudiciële vragen beoogde situatie die aan de verwijzende rechter is voorgelegd, zoals ze is gepreciseerd in B.2.3, enkel in artikel 14, § 1, 1<sup>o</sup>, van de wet van 26 mei 2002 wordt beoogd indien de eisende partij onder hetzelfde dak leeft als de andere persoon en vanwege de samenwoning een economisch-financieel voordeel kan genieten, doordat zij minder uitgaven heeft.

B.7. Aangezien artikel 14, § 1, 1°, van de wet van 26 mei 2002 moet worden geïnterpreteerd zoals aangegeven in B.6, kan de keuze van de wetgever om in een tarief « samenwonende » te voorzien dat lager is dan het tarief « alleenstaande », redelijkerwijze - zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 176/2011 - worden verantwoord door de overweging dat de uitkeringsgerechtigde uit de samenwoning een economisch-financieel voordeel haalt, doordat hij minder financiële lasten van het huishouden moet dragen, hetzij doordat hij bepaalde kosten kan delen, hetzij doordat hij bepaalde materiële voordelen geniet. Het Hof heeft tevens erop gewezen dat bij de toekenning van het leefloon de feitelijke situatie van de aanvrager primeert en dat het OCMW op basis van het onderzoek van zijn diensten en van de vaststelling of de aanvrager van het leefloon uit de samenwoning een economisch-financieel voordeel haalt, beslist om een leefloon van alleenstaande, dan wel van samenwonende toe te kennen.

Bijgevolg kan de wetgever niet worden verweten dat hij niet in een afzonderlijke categorie van rechthebbenden op een leefloon heeft voorzien ten aanzien van de personen wier feitelijke situatie tussen die van een samenwonende en van een alleenstaande is gesitueerd. Die personen kunnen immers, gelet op hun concrete feitelijke situatie, ofwel als samenwonende ofwel als alleenstaande worden beschouwd, op grond van de criteria die in het voormelde arrest nr. 176/2011 zijn aangegeven.

B.8. Rekening houdend met wat is vermeld in B.6, dienen de prejudiciële vragen ontkennend te worden beantwoord.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Rekening houdend met wat is vermeld in B.6, schendt artikel 14, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 3 december 2015.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen