

Rolnummer 7017
Arrest nr. 46/2020 van 26 maart 2020

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 2, eerste lid, 7°, van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde », gesteld door het Arbeidshof te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 3 oktober 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 8 oktober 2018, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2, 7°, van de wet van 11 april 1995 [tot invoering van het ‘ handvest ’ van sociaal verzekerde], in samenhang gelezen met artikel 2, 1°, a) en e), van die wet, alsook met artikel 21 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het inhoudt dat de persoon die een prestatie van sociale bijstand of van sociale zekerheid aanvraagt lastens een socialezekerheidsinstelling of een privaatrechtelijke meewerkende instelling, zich kan beroepen op het Handvest van de sociaal verzekerde, met name wanneer hij de aansprakelijkheid van die instellingen in het geding brengt, terwijl de persoon die de juridische tweedelijnsbijstand aanvraagt, zich ten aanzien van het bureau voor juridische bijstand van de Orde van advocaten, met name wanneer hij de aansprakelijkheid ervan in het geding wil brengen, niet kan beroepen op dat Handvest, waardoor een verschil in behandeling bestaat onder personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden ? ».

Memories zijn ingediend door :

- A.C., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Legein, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel (bureau voor juridische bijstand), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. K. Trimboli, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Slegers, Mr. S. Ben Messaoud en Mr. M. Kerkhofs, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- A.C.;
- de Ministerraad.

Bij beschikking van 29 januari 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen 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 12 februari 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 12 februari 2020 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*

Op 6 mei 2016 heeft A.C. verzocht om hulp van het bureau voor juridische bijstand in het kader van een beroep tegen de beslissing van het OCMW waarbij hem sociale bijstand werd geweigerd. In die zaak werd gepleit, en A.C. heeft vanaf 13 juli 2016 sociale bijstand verkregen. Bij gebrek aan alle vereiste documenten om juridische bijstand te kunnen genieten, werd de aanstelling van de raadsman van A.C. aanvaard bij dringende noodzakelijkheid, mits zijn dossier werd geregulariseerd. Het door A.C. tegen die beslissing ingestelde beroep werd onontvankelijk verklaard door de arbeidsrechtbank, bij gebrek aan een beslissing tot intrekking of weigering van de juridische bijstand. Bij kennisgeving van 30 mei 2017 heeft het bureau voor juridische bijstand de juridische bijstand uiteindelijk toegekend aan A.C., met ingang van 6 mei 2016.

In hoger beroep is de verwijzende rechter van oordeel dat er een betwisting bestond over de stukken die moesten worden voorgelegd om juridische bijstand te genieten, zodat het beroep van A.C. wel degelijk ontvankelijk is, maar dat het zonder voorwerp is geworden met betrekking tot het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand vanaf 6 mei 2016, rekening houdend met de beslissing van het bureau voor juridische bijstand van 30 mei 2017. Wat betreft de eventuele fout die door het bureau voor juridische bijstand is begaan, is de verwijzende rechter van oordeel dat er vóór 30 mei 2017 onzekerheid bleef bestaan over het optreden van de raadsman van A.C. in het kader van de juridische bijstand, hetgeen schade kan hebben veroorzaakt.

Het Handvest van de sociaal verzekerde bevat een verplichting tot advies of « proactiviteit » die inhoudt dat, voor de sociaal verzekerde, de uitoefening van zijn rechten of het vervullen van zijn plichten en verplichtingen wordt vergemakkelijkt. Volgens de verwijzende rechter zou dat Handvest de verplichtingen kunnen verduidelijken ten aanzien waarvan de houding van het bureau voor juridische bijstand - dat te dezen moet worden beschouwd als een functionele administratieve overheid - zou kunnen worden beoordeeld. Dat Handvest is in beginsel evenwel niet van toepassing op personen die een aanvraag voor juridische bijstand formuleren, ook al maken zij, zoals dat te dezen het geval is, aanspraak op een recht op sociale bijstand.

Volgens de verwijzende rechter vloeit daaruit een verschil in behandeling voort tussen de sociaal verzekerde die een prestatie van sociale bijstand of van sociale zekerheid aanvraagt, ten opzichte van een socialezekerheidsinstelling of een privaatrechtelijke meewerkende instelling, en de persoon die de juridische tweedelijnsbijstand aanvraagt, ten opzichte van het bureau voor juridische bijstand. Dat verschil in behandeling moet worden beoordeeld door rekening te houden met het feit dat, enerzijds, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens rechtsbijstand kan vereisen (arrest *Airey* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) en, anderzijds, het recht op sociale bijstand en het recht op juridische bijstand worden beschouwd als grondwettelijke sociale rechten (artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet). De verwijzende rechter beslist dan ook om het Hof ambtshalve de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. A.C., appellant voor de verwijzende rechter, verzoekt het Hof allereerst om, overeenkomstig artikel 91 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, zijn onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden uit te oefenen door de Orde van advocaten bij de balie te Brussel te vragen om verschillende cijfers, over de drie laatste jaren, te verstrekken met betrekking tot (a) het onthaal van de rechtzoekenden bij het bureau voor juridische bijstand (gemiddeld aantal personen dat zich bij het bureau voor juridische bijstand aanmeldt per halve dag, aantal personen dat een ticket krijgt en aantal van hen aan wie de toegang wordt geweigerd, gemiddelde wachttijd om te worden ontvangen, aantal keer dat moet worden langsgedaan om een dossier in orde te brengen, tijd die verstrijkt tussen het eerste bezoek en het afronden van de aanstelling, openingstijden van het bureau voor juridische bijstand), (b) het informeren van de rechtzoekende (ter beschikking gestelde hulpmiddelen op papier en informaticamiddelen, toegankelijkheid van het personeel van het secretariaat van het bureau voor juridische bijstand, openbaarheid van de beslissingen inzake juridische bijstand) en (c) de behandeling van de door de advocaten ingediende aanvragen tot aanstelling (aantal als

« bureau voor juridische bijstand » aangemerkte aanvragen tot aanstelling, aantal dossiers die hangende zijn gebleven, duur ervan en aantal toegekende aanstellingen).

De appelland voor de verwijzende rechter verzoekt het Hof eveneens om de verenigingen te horen die het platform « Recht voor Iedereen » vormen, dat een « zwartboek over juridische bijstand » heeft uitgegeven.

A.2.1. De appelland voor de verwijzende rechter is van mening dat de laatste hervorming van de juridische bijstand tot gevolg heeft gehad dat de toegang tot de rechtbanken werd ingeperkt. Het recht op juridische bijstand vormt evenwel een van de voorwaarden van een eerlijk proces, dat door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens wordt gewaarborgd.

Aangezien het recht op juridische bijstand wordt opgevat als een « subjectief burgerlijk recht », is de arbeidsrechtbank bevoegd om kennis te nemen van de beroepen die zijn ingesteld tegen de beslissingen van het bureau voor juridische bijstand, binnen een termijn van een maand, die is geïnspireerd op de termijn die vroeger van toepassing was inzake het bestaansminimum. De wetgever wou het recht op juridische bijstand en het recht op sociale bijstand dus op dezelfde wijze waarborgen, zoals het Hof in zijn arrest nr. 77/2018 van 21 juni 2018 heeft bevestigd.

A.2.2. Met het Handvest van de sociaal verzekerde heeft de wetgever maatregelen ter bescherming van de rechten van de sociaal verzekerden willen aannemen, ook al heeft het Hof zich, in het arrest nr. 200/2009 van 17 december 2009, niet uitgesproken over de vraag of een persoon die juridische bijstand aanvraagt, al dan niet als een sociaal verzekerde kan worden beschouwd.

A.3.1. De appelland voor de verwijzende rechter is van mening dat het recht op juridische bijstand noodzakelijk is om het daadwerkelijke karakter van de in artikel 23 van de Grondwet opgesomde sociale grondrechten (recht op sociale zekerheid, op bescherming van de gezondheid en op sociale en geneeskundige bijstand) te waarborgen, en dat het dus integraal deel uitmaakt van dezelfde werkelijkheid als die rechten. Gelet op het door de wetgever nagestreefde doel, zijn de in de prejudiciële vraag bedoelde categorieën volkomen vergelijkbaar.

Hij preciseert dat hij pas *a posteriori* juridische bijstand heeft genoten, bij een beslissing met terugwerkende kracht, waardoor het bureau voor juridische bijstand aansprakelijk kan worden gesteld. Het antwoord op de prejudiciële vraag is dus noodzakelijk voor de oplossing van het geschil in zoverre het aan de rechter, wanneer hij de fout zal beoordelen, de mogelijkheid biedt om rekening te houden met de algemene context van de werking van de juridische bijstand.

A.3.2. De appelland voor de verwijzende rechter acht zich gediscrimineerd, in zoverre hij enkel aan de beginselen van administratief recht kan refereren om de aansprakelijkheid van het bureau voor juridische bijstand in het geding te brengen en in zoverre hij de beginselen, die een samenhangend geheel vormen, en die met name in de artikelen 3, 4, 6, 8, 11, 13, 14 en 16 tot 18 van het Handvest van de sociaal verzekerde zijn vervat, niet kan genieten.

De appelland voor de verwijzende rechter brengt in herinnering dat de persoon die juridische bijstand aanvraagt, de begunstigde is van artikel 580, 18°, van het Gerechtelijk Wetboek - dat betrekking heeft op de beroepen inzake juridische bijstand - en van artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek - waarin het begrip « sociaal verzekerde » is opgenomen, teneinde een kosteloze toegang tot het gerecht voor die rechtzoekenden mogelijk te maken.

A.4. In hoofdorde is de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel, geïntimeerde voor de verwijzende rechter, van mening dat de in het Handvest van de sociaal verzekerde bedoelde personen en de personen die juridische bijstand aanvragen, zich niet in voldoende vergelijkbare situaties bevinden.

Hoewel het recht op sociale zekerheid en het recht op juridische bijstand allebei worden gewaarborgd door artikel 23 van de Grondwet, bestaan er fundamentele verschillen tussen het recht op sociale zekerheid en het recht op juridische tweedelijnsbijstand, die onderscheiden begrippen zijn. Terwijl de in het Handvest van de sociaal verzekerde bedoelde verzekeringsprestaties verplicht zijn, vloeit de juridische tweedelijnsbijstand voort uit de vrije keuze van de aanvrager om een advocaat te raadplegen. Evenzo, terwijl de in het Handvest van de sociaal verzekerde bedoelde prestaties de vorm aannemen van een financiële prestatie of een sociale bescherming, bestaat de juridische tweedelijnsbijstand uit een prestatie van de advocaat, die in artikel 508/1 van het Gerechtelijk Wetboek wordt omschreven.

A.5. In ondergeschikte orde is de Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel van mening dat de in het geding zijnde bepaling de in de prejudiciële vraag bedoelde bepalingen niet schendt.

Het Handvest van de sociaal verzekerde strekt ertoe de sociaal verzekerde beter te beschermen teneinde hem de mogelijkheid te bieden te weten dat zijn rechten bestaan en de toepassing ervan te kunnen vorderen. Bij de artikelen 508/1 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek worden aan de personen die juridische bijstand aanvragen, dezelfde waarborgen toegekend als die welke in het Handvest van de sociaal verzekerde worden gedefinieerd, namelijk de informatieplicht, transparantie, snelheid, administratieve vereenvoudiging en toegankelijkheid. De verplichting om bewijsstukken voor te leggen om de ontoereikendheid van de bestaansmiddelen te bewijzen, vormt in geen geval een discriminatie wat betreft het voordeel van de administratieve vereenvoudiging.

Niets maakt het mogelijk te oordelen dat het feit dat het Handvest van de sociaal verzekerde niet van toepassing is op de persoon die juridische bijstand aanvraagt, een schending van de in de prejudiciële vraag bedoelde bepalingen zou uitmaken. De Franse Orde van advocaten bij de balie te Brussel verwijst in dat verband naar het arrest van het Hof nr. 77/2018 van 21 juni 2018.

A.6. Vooraf is de Ministerraad van mening dat het verzoek om onderzoeks- en opsporingsmaatregelen moet worden verworpen, aangezien de verzochte maatregelen geenszins verband houden met de gestelde prejudiciële vraag, die niet ertoe strekt de algemene kwaliteit van de juridische tweedelijnsbijstand volledig te onderzoeken en te bekritisieren.

A.7. In hoofdorde is de Ministerraad van mening dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, in zoverre zij niet nuttig is voor de oplossing van het geschil.

Ten eerste behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord in zoverre zij betrekking heeft op artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het recht op juridische bijstand vormt een modaliteit van het recht op een eerlijk proces en er wordt niet betwist dat de appellant voor de verwijzende rechter juridische bijstand heeft kunnen genieten.

Ten tweede heeft de prejudiciële vraag betrekking op een eventuele fout van het bureau voor juridische bijstand. Die feitelijke beoordeling behoort evenwel tot de bevoegdheid van de verwijzende rechter, ook al was het Handvest van de sociaal verzekerde te dezen van toepassing, *quod non*.

A.8. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Het recht op sociale zekerheid wordt in werking gesteld door een geheel van regels die worden geleid door beginselen die eigen eraan zijn, met name door het Handvest van de sociaal verzekerde, terwijl het recht op juridische bijstand in werking wordt gesteld bij de artikelen 508/1 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek. Het betreft twee onderscheiden rechtsregelingen, die op een onderscheiden evenwicht en samenhang berusten. Bij het aannemen van artikel 23 van de Grondwet, dat trouwens geen rechtstreekse werking heeft, heeft de Grondwetgever bewust ervoor gekozen om een onderscheid te maken tussen de in die bepaling bedoelde rechten. Het toepassingsgebied *ratione personae* kan dus verschillen, op grond van het sociale recht dat wordt toegekend.

De eventuele opname van de juridische bijstand in het socialezekerheidsstelsel betreft een politieke keuze, waarbij de wetgever, in dat stadium, steeds ervoor heeft gekozen om de juridische bijstand en het socialezekerheidsstelsel van elkaar te onderscheiden. Gelet op de aard van de in het geding zijnde rechten is die keuze niet onredelijk. Het is dus niet discriminerend om personen die zich in verschillende situaties bevinden, verschillend te behandelen.

Ten slotte wordt het recht op een eerlijk proces volledig gewaarborgd door de regelgeving met betrekking tot de toekenning van de juridische bijstand, die voorziet in het bestaan van een recht van beroep en in de waarborg van een met redenen omklede beslissing. Het feit dat het Handvest van de sociaal verzekerde niet van toepassing is, betekent dus niet dat er geen soortgelijk beschermingsniveau wordt gewaarborgd.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 2, eerste lid, 7°, van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde » (hierna : de wet van 11 april 1995), in samenhang gelezen met artikel 2, eerste lid, 1°, a) en e), van dezelfde wet.

Artikel 2, eerste lid, van de wet van 11 april 1995 bepaalt :

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

1° ‘ sociale zekerheid ’ :

a) alle regelingen opgesomd in artikel 21 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, alsmede die van de sociale zekerheid voor de zeelieden ter koopvaardij en voor de mijnwerkers;

[...]

e) 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;

[...]

7° ‘ sociaal verzekerden ’ : de natuurlijke personen die recht hebben op sociale prestaties, er aanspraak op maken of er aanspraak op kunnen maken, hun wettelijke vertegenwoordigers en hun gemachtigden;

[...]».

B.2.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10, 11 en 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre zij een verschil in behandeling zou teweegbrengen tussen personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, namelijk, enerzijds, « de persoon die een prestatie van sociale bijstand of van sociale zekerheid aanvraagt lastens een socialezekerheidsinstelling of een privaatrechtelijke meewerkende instelling, [die] zich kan beroepen op het Handvest van

de sociaal verzekerde, met name wanneer hij de aansprakelijkheid van die instellingen in het geding brengt » en, anderzijds, « de persoon die de juridische tweedelijnsbijstand aanvraagt, [die] zich ten aanzien van het bureau voor juridische bijstand van de Orde van advocaten, met name wanneer hij de aansprakelijkheid ervan in het geding wil brengen, niet kan beroepen op dat Handvest ».

B.2.2. Uit de feiten van de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak en uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat die rechter, bij wie een vordering aanhangig is gemaakt die ertoe strekt de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van het bureau voor juridische bijstand in het geding te brengen, zich afvraagt of het, teneinde het eventueel foutieve gedrag van dat laatste te beoordelen, niet relevant zou zijn om rekening te houden met de waarborgen van het Handvest van de sociaal verzekerde.

De prejudiciële vraag betreft bijgevolg de betrekkingen van de persoon die juridische tweedelijnsbijstand aanvraagt met het bureau voor juridische bijstand, en met name een eventueel in het geding brengen van de aansprakelijkheid van dat laatste.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot dat geval.

Ten aanzien van het verzoek om onderzoeksmaatregelen

B.3.1. In zijn memorie verzoekt de appellant voor de verwijzende rechter het Hof om zijn onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden uit te oefenen door de Orde van advocaten bij de balie te Brussel te vragen om het Hof verschillende cijfergegevens met betrekking tot de juridische bijstand te verstrekken, alsook om de verenigingen te horen die het platform « Recht voor Iedereen » vormen.

B.3.2. Naar luid van artikel 91, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof beschikt het Hof over «de ruimste onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden», waarvan er een aantal worden vermeld in het tweede lid van die bepaling. Het Hof kan die onderzoeks- en opsporingsbevoegdheid uitsluitend aanwenden wanneer dat nodig is voor de oplossing van de rechtsvragen die het dient te beslechten. Een onderzoeksmaatregel is slechts nuttig in zoverre feitelijke gegevens kunnen worden vastgesteld die pertinent zijn voor de beslechting van een beroep tot vernietiging, een prejudiciële vraag of een tussengeskil.

B.3.3. Zoals in B.2 is vermeld, heeft de prejudiciële vraag betrekking op het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de persoon die de juridische tweedelijnsbijstand aanvraagt ten aanzien van het bureau voor juridische bijstand en, anderzijds, de « sociaal verzekerde » ten aanzien van een instelling van sociale zekerheid in de zin van de wet van 11 april 1995. Het onderzoek van de grondwettigheid van dat verschil in behandeling maakt het niet nodig kwantitatieve gegevens over het gebruik van de juridische bijstand te kennen, noch personen te horen die kritiek uiten over de concrete werking van de juridische tweedelijnsbijstand.

Bijgevolg dient niet te worden ingegaan op het verzoek om onderzoeksmaatregelen te bevelen.

Ten gronde

B.4. Artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet waarborgt aan eenieder het recht op juridische bijstand.

Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt elke rechtzoekende het recht om een eerlijk proces te genieten, wat, teneinde te verschijnen voor een rechtcollege, de bijstand van een raadsman kan impliceren, wanneer uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de betrokken persoon zijn eigen zaak naar behoren kan verdedigen (EHRM, 9 oktober 1979, *Airey t. Ierland*, § 26; 15 februari 2005, *Steel en Morris t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 61-63).

B.5. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing en uit de formulering van de prejudiciële vraag blijkt niet in welk opzicht de in het geding zijnde bepaling artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, dat het recht op juridische bijstand waarborgt, zou kunnen schenden.

Het Hof beperkt zich bijgevolg tot het onderzoeken van de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling 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.

B.6. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7. Teneinde te beslissen of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, dient het Hof te onderzoeken of de persoon die de juridische tweedelijfsbijstand aanvraagt, zich in een situatie zou bevinden die vergelijkbaar is met die van een « sociaal verzekerde » in de zin van artikel 2, eerste lid, 7°, van het Handvest van de sociaal verzekerde, in het kader van zijn betrekkingen ten aanzien van het bureau voor juridische bijstand, dat zelf vergelijkbaar zou zijn met een « instelling van sociale zekerheid » in de zin van artikel 2, eerste lid, 2°, van het Handvest van de sociaal verzekerde.

B.8.1. 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). « Het is normaal dat mensen die hun sociale rechten niet kennen, er toch het voordeel van hebben. De drievoudige voorwaarde is essentieel om een beroep te kunnen doen op de sociale zekerheid. Een optimale toegankelijkheid tot het systeem, alsook een grotere doorzichtigheid zijn noodzakelijk om de sociale zekerheid doeltreffend te laten functioneren » (*ibid.*, p. 1). « De bedoeling is niet alleen de gerechtigden beter in staat te stellen hun rechten te doen gelden tegenover de administratie, maar vooral de armoede en de bestaansonzekerheid te bestrijden. De armen en minstbedeelden ondervinden immers de grootste moeilijkheden om hun rechten te doen erkennen » (*ibid.*, p. 2).

Om het toepassingsgebied van de wet tot invoering van het Handvest van de sociaal verzekerde te bepalen, heeft de wetgever de definities overgenomen van artikel 2 van de wet van 15 januari 1990 « houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid » (*ibid.*, p. 4).

B.8.2.1. Krachtens artikel 2, eerste lid, 7^o, van de wet van 11 april 1995, zoals vervangen bij artikel 2, E), van de wet van 25 juni 1997 « tot wijziging van de wet van 11 april 1995 tot invoering van een handvest van de sociaal verzekerde » (hierna : de wet van 25 juni 1997), dient onder « sociaal verzekerden » te worden verstaan :

« de natuurlijke personen die recht hebben op sociale prestaties, er aanspraak op maken of er aanspraak op kunnen maken, hun wettelijke vertegenwoordigers en hun gemachtigden ».

Met sociale prestaties worden prestaties van sociale zekerheid bedoeld, zoals opgesomd in artikel 2, eerste lid, 1^o, van de wet van 11 april 1995.

B.8.2.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 juni 1997 wordt uiteengezet dat « de sociaal verzekerden [...] dus de natuurlijke personen [zijn] die recht hebben op sociale prestaties, er aanspraak op maken of er aanspraak op kunnen maken en voor zover ze in die hoedanigheid optreden », en dat « een definitie van sociaal verzekerde bovendien [toelaat] om het toepassingsgebied *ratione personae* van het Handvest duidelijk te omschrijven » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 907/1, p. 4).

In het verslag wordt eveneens aangegeven dat « een definitie van het begrip ‘ sociaal verzekerde ’ [wordt] toegevoegd om het toepassingsgebied van het handvest te verduidelijken » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 907/5, p. 3).

B.8.3. In de parlementaire voorbereiding van artikel 2 van 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 ’ » (hierna : de wet van 10 maart 2005), waarbij de woorden « het maatschappelijk welzijn, » in artikel 2, eerste lid, 1^o, e), van de wet van 11 april 1995 zijn toegevoegd, wordt aangegeven dat die wijziging ertoe strekte « een ‘ leemte ’ in de wet aan te vullen », zodat het Handvest ook het eigenlijk maatschappelijk welzijn omvat, en dat « zulks ook de bedoeling was van de indieners van het oorspronkelijke wetsvoorstel » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 2003, DOC 51-0159/001, p. 4). Er werd eveneens vastgesteld dat « het recht op verzekering en maatschappelijk welzijn [...] een individueel recht [is] dat openstaat voor iedere burger wiens precaire situatie behoorlijk is vastgesteld » (*ibid.*, p. 5). Vanuit het oogmerk van de indiener van het wetsvoorstel dat de wet van 10 maart 2005 is geworden, heeft de uitdrukking « maatschappelijk welzijn » « net dezelfde betekenis als in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn » (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0159/002, p. 5).

B.8.4. Uit de in B.8.1 en B.8.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding vloeit voort dat de wetgever, door het Handvest van de sociaal verzekerde in te voeren, de juridische bescherming van de sociaal verzekerden heeft willen versterken vanaf het ogenblik dat zij een socialezekerheidsrecht doen gelden. Het begrip « sociale zekerheid » wordt gedefinieerd in artikel 2, eerste lid, 1^o, van de wet van 11 april 1995, terwijl de instellingen van sociale zekerheid worden gedefinieerd in het 2^o van die bepaling en de sociaal verzekerden worden gedefinieerd in het 7^o van die bepaling. De wetgever heeft aldus een geheel van specifieke regels willen vaststellen voor prestaties van sociale zekerheid die onder het in de voormelde bepalingen omschreven toepassingsgebied vallen, en die geen juridische bijstand omvatten.

B.9.1. Het systeem van de juridische tweedelijnsbijstand strekt ertoe de toegang tot de rechter mogelijk te maken voor de rechtzoekenden die niet over voldoende financiële middelen beschikken om de aan hun eigen verdediging verbonden kosten en erelonen te betalen.

Luidens artikel 508/1, 2^o, van het Gerechtelijk Wetboek is juridische tweedelijnsbijstand :

« de juridische bijstand die wordt verleend aan een natuurlijke persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies, bijstand al dan niet in het kader van een procedure of bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging in de zin van artikel 728 ».

Gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand wordt geregeld bij de artikelen 508/7 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek.

B.9.2. Overeenkomstig artikel 508/7, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek stelt de Raad van de Orde van advocaten, bij elke balie, een bureau voor juridische bijstand in volgens de nadere regels en de voorwaarden die hij bepaalt.

De Orde van advocaten stelt, volgens de nadere regels en de voorwaarden die zij bepaalt, een lijst op met de advocaten die in hoofdorde of in bijkomende orde prestaties wensen te verrichten in het kader van de door het bureau voor juridische bijstand georganiseerde juridische tweedelijnsbijstand en houdt die lijst bij (artikel 508/7, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

Bij de wet van 19 maart 2017 wordt een « Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » opgericht bij de Federale Overheidsdienst Justitie (artikel 2). Dat Fonds wordt gefinancierd met bijdragen die worden geïnd in het kader van gerechtelijke procedures (artikel 4), en de opbrengsten van dat Fonds worden gebruikt ter financiering van de vergoedingen van de advocaten belast met de juridische tweedelijnsbijstand alsmede van de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand (artikel 3).

B.9.3. De juridische bijstand vormt, voor de personen die niet over toereikende middelen beschikken om de kosten te kunnen dragen die zijn verbonden aan het voeren van een jurisdictionele procedure, een fundamenteel element van het recht op een eerlijk proces.

Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 77/2018 van 21 juni 2018 heeft geoordeeld, kan de toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand evenwel afhankelijk worden gesteld van het bewijs dat de aanvrager niet over toereikende bestaansmiddelen beschikt om de diensten van zijn advocaat te vergoeden en om de gerechtskosten volgens de toepasselijke regels en schalen te betalen. Zodoende wordt het genot van het recht op juridische tweedelijnsbijstand voorbehouden aan de rechtzoekenden die, gelet op hun bestaansmiddelen, de kosten verbonden aan hun verweer in rechte niet zelf kunnen dragen.

De rechtzoekende die een beroep wenst te doen op juridische bijstand en op rechtsbijstand weet dat hij, om dat recht te genieten, moet aantonen dat hij voldoet aan de voorwaarden die de wetgever vaststelt om daartoe toegang te hebben en die worden nagegaan door de bureaus voor juridische bijstand (artikel 508/13 van het Gerechtelijk Wetboek).

B.9.4. Het bureau voor juridische bijstand weigert de aanvragen die kennelijk onontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn (artikel 508/14, zesde lid, van het Gerechtelijk Wetboek). Elke beslissing tot weigering wordt met redenen omkleed en de kennisgeving ervan moet nuttige informatie bevatten om het bij artikel 508/16 bepaalde beroep in te stellen (artikel 508/15 van het Gerechtelijk Wetboek) dat, binnen een maand na de kennisgeving, bij de arbeidsrechtbank kan worden ingesteld (artikel 580, 18°, van het Gerechtelijk Wetboek).

B.9.5. Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, valt de juridische tweedelijnsbijstand, waarop de rechtzoekende die aan de voormelde voorwaarden voldoet, een beroep doet en die deels wordt gefinancierd met bijdragen die in het kader van gerechtelijke procedures worden geïnd, onder een regeling die zich fundamenteel onderscheidt van die welke van toepassing zijn op de prestaties van sociale zekerheid in de zin van de wet van 11 april 1995.

B.10. Uit het voorgaande vloeit voort dat de in de prejudiciële vraag vermelde categorieën van personen zich niet in voldoende vergelijkbare situaties bevinden, zodat het verschil in behandeling waarover aan het Hof een vraag wordt gesteld niet onbestaanbaar 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.

B.11. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2, eerste lid, 7°, van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde » schendt niet 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.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 26 maart 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût