Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

A R R E S T

Nr. 197.445 van 28 oktober 2009

G./A. 151.204/VI-16.690

In zake: **de vereniging zonder winstoogmerk**
LIGUE DES DROITS DE L'HOMME,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jacques FIERENS, advocaat,
La Brise Dreef 29
1170 Brussel,

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Maatschappelijke Integratie,

die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Marc UYTTENDAELE, advocaat,
Bronstraat 68
1060 Brussel

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 26 april 2004 ingediende verzoekschrift, waarbij de vereniging zonder winstoogmerk LIGUE DES DROITS DE L'HOMME de nietigverklaring vordert van "het koninklijk besluit van 1 maart 2004 houdende bepalingen ingevolge het arrest nr. 5/2004 van 14 januari 2004 van het Arbitragehof waarbij sommige bepalingen van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie werden vernietigd, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 maart 2004";

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van mevr. WILLEMART, adjunct-auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 9 september 2009, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 14 oktober 2009;

Gehoord het verslag van mevr. DAURMONT, kamervoorzitter,

Gehoord de opmerkingen van Mr. Drita DUSHAJ, loco Mr. Jacques FIERENS, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. Marie COOMANS, loco Mr. Marc UYTTENDAELE, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer CUVELIER, eerste auditeur bij de Raad van State;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van de zaak:

1. Vóór de gedeeltelijke nietigverklaring ervan door het Arbitragehof, luidde artikel 14 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie als volgt:

" § 1. Het leefloon bedraagt jaarlijks:
1/ 4400 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/ 6600 EUR voor een alleenstaand persoon;
3/ 7700 EUR voor:
- een alleenstaand persoon die onderhoudsuitkeringen verschuldigd is ten aanzien van zijn kinderen, op grond van hetzij een rechterlijke beslissing, hetzij een notariële akte in het kader van een procedure tot echtscheiding of scheiding van tafel en bed door onderlinge toestemming en die het bewijs van de betaling hiervan levert;

- een alleenstaand persoon die voor de helft van de tijd uitsluitend hetzij een minderjarig ongehuwd kind dat hij te zijnen laste heeft gedurende deze periode huisvest, hetzij meerdere kinderen huisvest, onder wie minstens één ongehuwde minderjarige die hij te zijnen laste heeft gedurende deze periode, in het kader van een afwisselend verblijf, vastgelegd bij gerechtelijke beslissing of bij overeenkomst, bedoeld in artikel 1288 van het Gerechtelijk Wetboek;
4/ 8800 EUR voor een éénoudergezin met kinderlast.
Met eenoudergezin met kinderlast wordt bedoeld de alleenstaande persoon die uitsluitend hetzij een minderjarig ongehuwd kind te zijnen laste, hetzij meer kinderen, onder wie minstens één ongehuwde minderjarige te zijnen laste huisvest.
§ 2. Het bedrag van het leefloon wordt verminderd met de bestaansmiddelen van de aanvrager, berekend overeenkomstig de bepalingen van titel II, hoofdstuk II.
§ 3. De rechthebbende op een leefloon die zijn hoedanigheid van dakloze verliest door een woonst te betrekken die hem als hoofdverblijfplaats dient, heeft eenmaal in zijn leven recht op een verhoging gelijk aan één twaalfde van het jaarlijks bedrag van het leefloon, vastgesteld in § 1, eerste lid, 4/.
In afwijking van het voorgaande lid, kan de Koning in de mogelijkheid voorzien de verhoging gelijk aan één twaalfde van het jaarlijkse bedrag van het leefloon, bepaald bij de § 1, eerste lid, 4/, in behartigenswaardige gevallen, een tweede keer toe te kennen.
De Koning kan andere categorieën van personen gelijkstellen met daklozen."

2. Bij zijn arrest nr. 5/2004 van 14 januari 2004 heeft het Arbitragehof onder meer artikel 14, § 1, 1/, vernietigd, voorzover het alle samenwonenden op dezelfde wijze behandelt, zonder rekening te houden met het aantal kinderen ten laste.

Die nietigverklaring steunt op deze overwegingen:

" B.15.1. De verzoekende partij klaagt tien schendingen aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 ervan, met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, alsook met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Zij is van mening dat de categorieën waarin de wetgever voorziet voor de vaststelling van de leefloonbedragen, in verschillende opzichten discriminerend zijn en afbreuk doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, in zoverre zij de daaronder vallende fundamentele keuzes zouden beïnvloeden.

B.15.2. Het leefloon is een "geïndexeerd inkomen dat de persoon in staat moet stellen om een menswaardig bestaan te leiden" (Parl. St., Kamer, 2001-2002, DOC 50 1603/001, p. 7). De in het geding zijnde bepaling maakt, met het oog op de vaststelling van het leefloonbedrag, een onderscheid tussen vier categorieën : de samenwonenden, de alleenstaanden, de alleenstaanden met kinderen ten laste en de eenoudergezinnen met kinderen ten laste. Ten opzichte van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum wil de nieuwe indeling in categorieën de "aanpassing van de wet aan de maatschappelijke evoluties" mogelijk maken (Parl. St., Kamer, 2001-2002, DOC 50 1603/001, p. 10).

B.16.1. Het forfaitair karakter van het leefloon en het groot 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 in het middel bedoelde bepalingen te schenden, niettemin geen criteria van onderscheid mogen hanteren, die irrelevant zouden blijken te zijn.

B.16.2. In dat verband kan de terugkerende argumentatie van de Ministerraad volgens welke de wetgeving betreffende de maatschappelijke dienstverlening het mogelijk zou maken de bedragen van het leefloon zo nodig aan te vullen, de in het geding zijnde maatregel alleen verantwoorden wanneer de verscheidenheid aan individuele situaties daadwerkelijk belet een specifieke categorie vast te stellen.

B.16.3. Hoewel de maatschappelijke dienstverlening, waarin artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voorziet, het in voorkomend geval mogelijk maakt een bijkomend bedrag toe te kennen bovenop het leefloon dat ontoereikend zou blijken, is aan die dienstverlening immers altijd de voorwaarde gekoppeld dat de noodzaak ervan moet worden bewezen, en is die in beginsel doelgericht en aan een gegeven situatie aangepast. Daarentegen houdt het forfaitair karakter van het leefloon de erkenning van een zekere graad van behoefte in, teneinde een menswaardig leven te leiden, die gemeenschappelijk is voor alle personen die dienen te worden geacht tot eenzelfde categorie te behoren. De mogelijkheid om een aanvullende maatschappelijke dienstverlening toe te kennen, zou bijgevolg niet kunnen worden beschouwd als een middel om de tekortkomingen in de inwerkingstelling van het recht op maatschappelijke integratie stelselmatig op te vangen, indien althans dergelijke tekortkomingen zouden zijn vastgesteld ten aanzien van een of meer objectief bepaalde categorieën van personen.

B.17.1. In het eerste onderdeel van het middel wordt een discriminatie aangeklaagd tussen de samenwonende persoon met kinderen ten laste en de samenwonende persoon die geen kinderen ten laste heeft, in zoverre beide categorieën van personen, die zich in fundamenteel verschillende situaties bevinden, recht hebben op hetzelfde leefloonbedrag.

B.17.2. De persoon die de financiële last van een of meer kinderen draagt, bevindt zich, in het licht van de doelstelling van de wet, die erin bestaat ieder de - met name financiële - middelen te waarborgen die noodzakelijk zijn om een menswaardig bestaan te leiden, in een situatie die verschillend is van die van de persoon die geen dergelijke last draagt.

B.17.3. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd de gelijke behandeling van beide categorieën van rechthebbenden verantwoord door de overweging dat de personen met kinderen ten laste doorgaans gewaarborgde gezinsbijslag genieten die het verschil in uitgaven als gevolg van het onderhoud van de kinderen zou compenseren (Parl. St., Kamer, 2001-2002, DOC 50 1603/001, p. 21).

B.17.4. Aan de rechthebbenden op het leefloon wordt in beginsel gewaarborgde gezinsbijslag toegekend en het doel van die bijslag bestaat erin de kosten die voortvloeien uit het onderhoud van de kinderen gedeeltelijk te compenseren. Indien dat hen niet in de mogelijkheid stelt een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid, hebben zij krachtens artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn tevens recht op maatschappelijke dienstverlening.

Hieruit vloeit voort dat de gelijke behandeling van de samenwonende personen, ongeacht of zij kinderen ten laste hebben, op zichzelf beschouwd geen onevenredige gevolgen doet ontstaan.

B.17.5. Artikel 14, § 1, 2/, 3/ en 4/, voorziet evenwel in verschillende leefloonbedragen voor de alleenstaande personen, enerzijds, en de alleenstaande personen die instaan voor ofwel de financiële last, ofwel de gedeeltelijke of voltijdse huisvesting van kinderen, anderzijds.

Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om de kinderlast al dan niet in aanmerking te nemen bij het bepalen van het leefloonbedrag, maar hij vermag daarbij niet, zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te miskennen, de kinderlast in aanmerking te nemen wanneer het om alleenstaande rechthebbenden gaat en de kinderlast niet in aanmerking te nemen wanneer het om samenwonende rechthebbenden gaat.

B.17.6. De wetgever heeft derhalve de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden, niet door na te laten een specifieke categorie in te voeren bestaande uit de samenwonenden die een of meer kinderen huisvesten of die de financiële last daarvan dragen, maar door voor die categorie geen rekening te houden met de kinderlast, terwijl hij dat wel doet voor de alleenstaanden.

B.17.7. Het middel is in dat onderdeel gegrond. Artikel 14, § 1, 1/, van de wet van 26 mei 2002 dient te worden vernietigd, in zoverre het alle samenwonende personen op dezelfde wijze behandelt zonder rekening te houden met de kinderlast."

3. Het bestreden besluit is aangenomen op 1 maart 2004. Het bepaalt het volgende:

" Artikel 1. Het leefloon bedraagt jaarlijks 8.800 EUR voor de persoon met kinderlast en samenwonend met één of meerdere personen.

Dit leefloon wordt slechts toegekend aan één van de samenwonenden die onder hetzelfde dak wonen en die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.

Met persoon met kinderlast wordt bedoeld de niet-alleenstaande persoon die hetzij een minderjarig ongehuwd kind te zijnen laste, hetzij meer kinderen, onder wie minstens één ongehuwde minderjarige, te zijnen laste huisvest.

Art. 2. Het leefloon bedraagt jaarlijks 7.700 EUR voor een alleenstaande persoon die voor een geplaatst kind een bijdrage betaalt die de jeugdrechtbank of de administratieve overheden in het kader van de bijstand aan of de bescherming van de jeugd vaststellen en die het bewijs levert van de betaling van deze bijdrage.

Art. 3. § 1. Ingeval de in artikel 1 bedoelde aanvrager gehuwd is en onder hetzelfde dak woont, of een feitelijk gezin vormt, worden alle bestaansmiddelen van de partner in aanmerking genomen, met inbegrip van het leefloon.

Twee personen die als koppel samenleven vormen een feitelijk gezin.

§ 2. [In geval] van samenwoning van de aanvrager bedoeld in artikel 1 met één of meer andere aanvragers van het recht op maatschappelijke integratie, wordt enkel rekening gehouden met het forfaitair quotiënt van schaalvergroting.

Het forfaitair quotiënt van schaalvergroting stemt overeen met het economisch voordeel voor de samenwonenden tengevolge van de verdeling van de kosten van de lasten en de uitgaven; het bedraagt jaarlijks 4.400 EUR.

§ 3. [In geval] van samenwoning van de aanvrager bedoeld in artikel 1 met één of meer personen die geen aanspraak maken op het genot van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, wordt minimum rekening gehouden met het forfaitair quotiënt van schaalvergroting en maximum met alle bestaansmiddelen van de andere samenwonenden.

Art. 4. De bedragen bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 zijn gekoppeld aan het spilindexcijfer 103,14 geldend op 1 juni 1999 (basis 1996 = 100) van de consumptieprijzen.

Zij schommelen overeenkomstig de bepalingen van de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld.

Art. 5. Voor de tenuitvoerlegging van onderhavig besluit wordt toepassing gemaakt van de regels van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, met uitzondering van artikel 34.

Art. 6. Onderhavig besluit treedt in werking op de dag van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het arrest nr. 5/2004 van het Arbitragehof van 14 januari 2004.

Art. 7. Onze Minister bevoegd voor Maatschappelijke Integratie is belast met de uitvoering van dit besluit."

Het verslag aan de Koning dat aan de bestreden handeling voorafgaat, luidt als volgt:

" De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie is een belangrijke stap vooruit geweest voor het individualiseren van de rechten van de burgers op maatschappelijke integratie.

De hervorming in het kader van de wet van 26 mei 2002 heeft vier categorieën van aanvragers in functie van hun gezinssituatie ingesteld: samenwonenden, al dan niet met kinderen ten laste; alleenstaanden; alleenstaanden die recht hebben op een verhoogd bedrag en eenoudergezinnen.

Tegen deze wet werd een beroep tot nietigverklaring bij het Arbitragehof ingesteld. Het Hof werd bij deze gelegenheid onder andere verzocht de door de wetgever ingestelde categorieën te toetsen aan de eisen inzake gelijke behandeling waarin artikelen 10 en 11 van de Grondwet voorzien.

In zijn arrest nr. 5/2004 van 14 januari 2004 heeft het Arbitragehof artikel 14, § 1, 1/, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie vernietig[d] "in zoverre het alle samenwonende personen op dezelfde wijze behandelt zonder rekening te houden met de kinderlast" en artikel 14, § 1, 2/ in zoverre het geen verhoogd bedrag van leefloon voorziet voor "alleenstaande personen die voor een geplaatst kind een bijdrage betalen".

Ingevolge de uitspraak van het Arbitragehof komen twee categorieën van burgers - namelijk alleenstaande personen die een bijdrage betalen voor een geplaatst kind en samenwonenden die kinderen ten laste hebben - niet meer in aanmerking voor een leefloon aangezien ze niet meer bedoeld zijn bij de wet van 26 mei 2002. Dergelijke situatie is niet alleen heel nadelig voor de betrokkenen, maar is daarenboven ook een onaanvaardbare schending van het gelijkheidsprincipe.

Bij het zoeken naar een oplossing die gevolg geeft aan de eisen van het Arbitragehof in zijn arrest nr. 5/2004, heeft de Regering rekening gehouden met verschillende elementen.

Een eerste element houdt verband met de juridische instrumenten die moeten gebruikt worden om zo snel mogelijk tot dergelijke oplossing te komen.

Eerst en vooral moet logischerwijze een oplossing worden gevonden voor de grondwettelijke gebreken in de wet zelf, waarop het Arbitragehof heeft gewezen. Dit kan echter onmogelijk snel geregeld worden door middel van een wetsontwerp. Het wetsontwerp moet immers dermate opgesteld zijn dat het de samenhang van ons systeem van sociale bescherming in stand houdt en dat het residuair karakter van het leefloon waarin de wet van 26 mei 2002 voorziet, opnieuw duidelijk wordt bevestigd. In dit opzicht onderzoekt de Regering momenteel een systeem waarbij de thans in de wet bestaande categorieën worden vereenvoudigd. Een wetsontwerp zal eerlang bij het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden ingediend.

Hoe dan ook, gelet op de regels voor het opmaken van wetgevende normen, zal de goedkeuring van de nieuwe wet meerdere maanden in beslag nemen.

Hiermee rekening houdend moeten onmiddellijk maatregelen worden getroffen, vooraleer het arrest nr. 5/2004 in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, om de twee categorieën personen wier situatie niet meer bij de wet van 26 mei 2002 is geregeld, de mogelijkheid te bieden om van een leefloon te kunnen genieten.

Deze maatregelen zijn verantwoord door het feit dat de continuïteit van de openbare dienstverlening moet gewaarborgd blijven en gelet op de verplichting voor alle overheidsorganen, de federale uitvoerende macht inbegrepen, om alle nodige maatregelen te treffen met het oog op de uitvoering van een arrest gewezen door het Arbitragehof.

Het gaat daarenboven om een eis die verband houdt met het principe van rechtszekerheid. Indien de uitvoerende macht niet optreedt, kunnen de O.C.M.W.'s immers onmogelijk hulp toekennen aan categorieën van gerechtigden op wie de wet van 26 mei 2002 niet langer toepasselijk is.

Artikel 57, § 4, van de wet van 8 juli 1976 bezorgt de Koning een voldoende juridische grondslag, a fortiori gelet op de zojuist beschreven achtergrond, om door middel van een koninklijk besluit de nodige maatregelen te treffen om een

rechtsvacuüm op dit gebied te voorkomen, waardoor het principe van gelijke behandeling overeenkomstig artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet zou kunnen worden nageleefd.

Een tweede element houdt verband met de manier waarop de hulp moet bepaald worden, waarop de twee categorieën van gerechtigden recht hebben, die volgens het Arbitragehof op een discriminerende manier worden behandeld omdat ze als dusdanig niet aan bod komen in de wet van 26 mei 2002.

De Regering is van mening dat ze zich niet in de plaats van de wetgever moet stellen en bijgevolg dat ze uitgaande van haar verordenende bevoegdheid geen nieuwe bedragen moet invoeren, naast degene die de wet reeds bevat. De enige gevolgtrekking uit voormeld arrest van het Arbitragehof bestaat er dus in de personen die discriminatie ondervinden onder te brengen in één van de reeds bestaande categorieën van gerechtigden en voor hen het daarmee overeenstemmend bedrag toe te passen.

Een derde element houdt verband met de categorieën waarin de alleenstaande personen die een bijdrage betalen voor een geplaatst kind en de samenwonenden met kinderlast moeten ingedeeld worden.

Wat betreft de alleenstaande personen die een bijdrage betalen voor een geplaatst kind, wordt gevolg gegeven aan het arrest nr. 5/2004 door hun een verhoogd bedrag voor alleenstaande toe te kennen (artikel 14, § 1, 3/, van de wet van 26 mei 2002). Met deze oplossing kan de door het Arbitragehof gehekelde ongelijke behandeling tussen personen die onderhoudsgeld verschuldigd zijn en personen die een bijdrage betalen voor een geplaatst kind weggewerkt worden.

Wat betreft de samenwonende personen met kinderlast, moet het bedrag voor eenoudergezinnen hun worden toegekend.

Het gaat hier immers om een in de wet bestaande categorie waarvoor er duidelijk een verwantschap bestaat met die waarvan de situatie moet worden geregeld, aangezien beide categorieën als kenmerk hebben dat ze voor ongehuwde minderjarige kinderen zorgen.

Indien dergelijke gelijkstelling zonder omwegen zou worden ingevoerd, zou dan evenwel artikel 10 van Grondwet worden miskend. Deze bepaling wordt immers geschonden wanneer twee categorieën van gerechtigden die zich in een duidelijk verschillende situatie bevinden, op dezelfde manier zouden worden behandeld. Dit zou [te dezen] het geval zijn aangezien het huishouden, in het ene geval, slechts over één inkomen beschikt, terwijl het in het andere geval over twee inkomens beschikt, of zelfs over meer dan twee, in sommige omstandigheden. Om die reden werd beslist om een mechanisme in te voeren, waarbij rekening kan worden gehouden met deze situatie. Er wordt in dit verband een forfaitair quotiënt van schaalvergroting (FQS) ingevoerd. Het komt neer op het aandeel van uitgespaarde lasten ingevolge een samenwoning en wordt in aanmerking genomen voor de berekening van de bestaansmiddelen van de gerechtigde op het leefloon.

Met het oog op de nodige samenhang is dit quotiënt gelijk aan het bedrag bedoeld in artikel 14, § 1, 1/, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Voor het overige is de Regering zich ervan bewust dat de oplossing door middel van onderhavig ontwerp van koninklijk besluit een tijdelijke overgangsoplossing

is. Ze blijft niettemin een onontbeerlijke fase van de herziening van de leefloonregeling, die een geleidelijke afschaffing van iedere vorm van discriminatie op het oog heeft.

Volgens deze logica zal de Regering, in het wetsontwerp dat thans wordt voorbereid, voorstellen het systeem te laten berusten op drie aparte categorieën van gerechtigden: alleenstaanden, samenwonenden en aanvragers met één of meerdere personen ten laste. Het hier bedoeld besluit geeft niet alleen een noodzakelijk antwoord op het arrest nr. 5/2004 van het Arbitragehof, maar maakt het dus mogelijk de rechten van de gerechtigden op hulp te vrijwaren, waarbij tevens wordt vooruitgelopen op de toekomstige wetswijziging.

Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Ingevolge het arrest nr. 5/2004 van het Arbitragehof komen samenwonenden die kinderen ten laste hebben niet meer in aanmerking voor een leefloon aangezien ze niet meer bedoeld zijn bij de wet van 26 mei 2002. Dergelijke situatie is heel nadelig voor de betrokkenen omdat ze een rechtsvacuüm doet ontstaan, dat zo snel mogelijk moeten worden weggewerkt.

De Regering heeft dus beslist de situatie die is ontstaan door voormeld vernietigingsarrest recht te zetten en te voorzien in de nodige continuïteit van openbare dienstverlening en rechtszekerheid. Er werd dan ook beslist, als overgangsmaatregel en in afwachting dat een wetgevende norm tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 wordt aangenomen, dat samenwonenden met kinderlast - die volgens het Arbitragehof op een discriminerende manier worden behandeld omdat ze door de wetgever niet als aparte categorie worden beschouwd - recht zouden hebben op een leefloon tegen hetzelfde bedrag als dat toegekend aan eenoudergezinnen.

Het gaat hier immers om een in de wet bestaande categorie waarvoor er duidelijk een verwantschap bestaat met die van samenwonenden met kinderlast. Met deze optie kan men daarenboven vooruitlopen op de toekomstige wetgeving, die alle aanvragers met personen ten laste in één enkele categorie zou moeten indelen.

Deze bepaling moet samen gelezen worden met artikel 4 van onderhavig ontwerp van koninklijk besluit.

[...]

Artikel 3

Deze bepaling moet samen gelezen worden met artikel 1 van onderhavig ontwerp van koninklijk besluit.

Indien de gelijkstelling wat betreft het bedrag van het leefloon tussen samenwonenden met kinderlast en eenoudergezinnen zonder omwegen zou worden ingevoerd, zou artikel 10 van [de] Grondwet worden miskend. Deze bepaling wordt immers geschonden wanneer twee categorieën van burgers die zich in een duidelijk verschillende situatie bevinden, op dezelfde manier worden behandeld. Dit zou het geval zijn indien het principe vervat in artikel 1 van onderhavig ontwerp van koninklijk besluit niet getemperd wordt, aangezien het huishouden, in het ene geval, slechts over één inkomen beschikt, terwijl het in het andere geval over twee inkomens beschikt.

Om die reden werd beslist om rekening te houden met het tweede inkomen, zodat het principe van gelijke behandeling daadwerkelijk wordt nageleefd, niet alleen tussen samenwonenden met kinderlast en eenoudergezinnen, maar ook tussen samenwonenden met kinderlast naargelang van de bestaansmiddelen van de andere samenwonende.

In dit verband wordt een forfaitair quotiënt van schaalvergroting (FQS) ingevoerd, dat neerkomt op het aandeel van uitgespaarde lasten ingevolge een samenwoning.

Het FQS bedraagt jaarlijks 4.400 euro.

Drie verschillende hypothesen zijn voorzien.

In de eerste hypothese is de samenwonende met kinderlast gehuwd en woont als koppel samen onder hetzelfde dak of vormt een feitelijk huishouden met een andere persoon. In dit geval wordt rekening gehouden met alle bestaansmiddelen van laatstgenoemde persoon.

In de tweede hypothese leeft de samenwonende met kinderlast samen met één of meerdere personen die van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie willen genieten. In dit geval wordt rekening gehouden met het FQS.

In de derde hypothese leeft de samenwonende met kinderlast samen met één of meerdere personen die niet van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie willen genieten. In dit geval wordt minimum rekening gehouden met het FQS en maximum met alle bestaansmiddelen van de andere samenwonenden.

[...]

Artikel 6

Het besluit zal in werking treden op de datum waarop het arrest nr. 5/2004 van het Arbitragehof van 14 januari 2004 in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, met het oog op de continuïteit in de behandeling van de dossiers en om een rechtsvacuüm te voorkomen, dat bijzonder nadelig zou zijn voor de categorieën van gerechtigden die, wegens dit arrest, niet meer bedoeld zijn bij de wet van 26 mei 2002."

Het ontwerp dat geleid heeft tot het vaststellen van het bestreden besluit is niet voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State om de volgende redenen:

" Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op artikel 3, § 1, vervangen bij de wet van 4 juli 1989 en gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996;

Gelet op de dringende noodzakelijkheid;

Overwegende dat het Arbitragehof in het arrest nr. 5/2004 van 14 januari 2004 sommige bepalingen van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie gedeeltelijk heeft vernietigd, met name artikel 14, § 1, 1/, in zoverre het alle samenwonende personen op dezelfde wijze behandelt zonder rekening te houden met de kinderlast, alsook artikel 14, § 1, 2/, in

zoverre het de categorie van personen omvat die voor een geplaatst kind een bijdrage betalen die werd vastgesteld door de jeugdrechtbank of de administratieve overheden in het kader van de bijstand of de bescherming van de jeugd; dat het rechtsvacuüm dat ontstaan is ten gevolge van het vernietigingsarrest, dat van rechtswege uitvoerbaar is, de regering dwingt om dringend voorlopige reglementaire maatregelen te nemen; dat in deze leemte in het recht formeel enkel kan voorzien worden door een wet die in beide Kamers wordt aangenomen na een parlementaire procedure die een langere tijd in beslag zal nemen; dat intussen zonder verwijl de gevolgen van het voormelde arrest van het Arbitragehof moeten verholpen worden; dat onderhavig besluit derhalve dringend genomen moet worden om de grondrechten van de betrokken personen te vrijwaren;

Overwegende dat, indien de formaliteiten van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voor dit besluit zouden gelden, voormelde continuïteit niet zou kunnen gevrijwaard worden en er gedurende enige tijd een rechtsvacuüm zou ontstaan, dat zeer nadelig zou zijn voor de betrokken categorieën van personen;"

4. Bij de programmawet van 9 juli 2004 wordt artikel 14, § 1, van de voornoemde wet van 26 mei 2002 gewijzigd. In artikel 104 van de programmawet staat het volgende:

" Artikel 14, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, wordt vervangen als volgt :
"§ 1. Het leefloon bedraagt :
1/ 4 400 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/ 6 600 EUR voor een alleenstaande persoon.
3/ 8 800 EUR voor een persoon die uitsluitend 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."

Die wijziging is in werking getreden op 1 januari 2005.

In de parlementaire voorbereiding van de programmawet wordt ze verantwoord als volgt:

" Het Arbitragehof heeft uitspraak gedaan over een beroep tot vernietiging van de wet van 26 mei 2002 en heeft, bij arrest van 14 januari 2004 (nr 5/2004),

artikel 14, § 1, 1/, opgeheven, voor zover dit alle samenwonenden op dezelfde manier behandelt, zonder rekening te houden met de kinderlast.

Vanaf 27 januari 2004, de datum van de publicatie van dit arrest, konden samenwonenden met kinderlast dus geen leefloon meer ontvangen.

Om tegemoet te komen aan de kritiek van het Arbitragehof was een wijziging nodig van de wet zelf.

De huidige bepaling behoudt uitsluitend de categorieën 1/ en 2/, die de samenwonenden en alleenstaanden beogen en creëert een derde categorie die "alle personen met gezinslast" omvat.

Deze laatste personen krijgen voortaan een bedrag dat rekening houdt met de verhoging van de kosten die ontstaan door de tenlasteneming van één of meerdere andere personen.

Deze vereenvoudiging heeft het enorme voordeel dat ze zich voegt naar de bestaande categorieën in de andere stelsels van sociale bescherming en past in de algemene bekommernis om duidelijkheid te scheppen inzake sociale zekerheid.

Ze maakt het eveneens mogelijk om de "discriminatievallen" te vermijden door een vereenvoudiging van de categorieën.

Zoals het Arbitragehof effectief heeft benadrukt (arrest nr 5/2004-blz. 35): "het forfaitair karakter van het leefloon en het groot aantal individuele situaties van de rechthebbenden verklaren waarom de wetgever gebruik maakt van de categorieën die de verscheidenheid aan situaties noodzakelijkerwijs slechts met een zekere graad van benadering opvangen."

Ten slotte werd deze keuze om de categorieën te vereenvoudigen nauwkeurig bestudeerd om een samenhang te behouden met de andere stelsels van sociale bescherming, wetende dat het leefloon RESIDUAIR is en moet blijven tegenover de andere sociale uitkeringen.

Deze nieuwe bepaling leidt echter tot de vernietiging van de vroegere categorie 3/ van artikel 14, namelijk [...] "de verhoogde alleenstaanden".

Om te vermijden dat deze aanvragers hun verworven voordelen zouden verliezen, zal het OCMW de helft van de tijd het nieuwe bedrag categorie 2/ toekennen en de andere helft van de tijd het nieuwe bedrag categorie 3/ in geval van co-ouderschap. Op die manier krijgen deze personen hetzelfde bedrag.

Op dezelfde wijze wordt voor diegenen die onderhoudsuitkeringen [betaalden], een nieuwe artikel 68quinquies ingevoegd in de wet van 8 juli 1976 dat voorziet in een specifieke hulp bij de betaling van onderhoudsuitkeringen ten gunste van kinderen.

Deze bepaling moet parallel worden gelezen met het nieuwe artikel 68quinquies van de wet van 8 juli 1976." (*Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 1138/001, 61-62).

5. De bestreden handeling is opgeheven bij het koninklijk besluit van 5 december 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende

het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, dat op 1 januari 2005 in werking is getreden.

6. Bij zijn arrest nr. 123/2006 van 28 juli 2006 heeft het Arbitragehof onder meer het woord "uitsluitend" geschrapt in artikel 14, § 1, 3/, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Die nietigverklaring steunt op de volgende principale overweging:

" B.10.4. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om al dan niet de kinderlast in aanmerking te nemen wanneer hij het bedrag van het leefloon vaststelt maar hij kan niet, zonder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te schenden, in dit verband de kinderlast wel in aanmerking nemen wanneer het om alleenstaande rechthebbenden gaat en niet wanneer het om samenwonende rechthebbenden gaat.
De wetgever heeft de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dus geschonden, niet doordat hij geen specifieke categorie heeft ingevoerd voor de samenwonenden die één of meer kinderen huisvesten of die de financiële last ervan op zich nemen, maar in zoverre hij de rechthebbende op het leefloon, teneinde tot de in artikel 14, § 1, 3/, van de wet bedoelde derde categorie te kunnen behoren, ertoe verplicht "uitsluitend" samen te leven met zijn gezin ten laste, zodra er ten minste één ongehuwd minderjarig kind is, zoals gedefinieerd in de wet. Het exclusieve karakter van dat samenwonen heeft immers tot gevolg dat de personen die één of meer ongehuwde minderjarige kinderen ten laste hebben en die samenwonen met anderen dan diegenen die behoren tot de categorie van gezin ten laste, van de derde categorie zijn uitgesloten.
De vastgestelde discriminatie vloeit voort uit de aanwezigheid van het woord "uitsluitend" in artikel 14, § 1, 3/, dat is ingevoegd bij de aangevochten bepaling."

7. Het voornoemde artikel 14 is nogmaals gewijzigd bij de wet van 26 oktober 2006 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, tot aanmoediging van de inspanning die een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn levert voor de integratie van daklozen, zodat het thans luidt als volgt:

" § 1. Het leefloon bedraagt:
1/ 4 400 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/ 6 600 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/ 8 800 EUR voor een persoon die uitsluitend 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.

§ 2. Het bedrag van het leefloon wordt verminderd met de bestaansmiddelen van de aanvrager, berekend overeenkomstig de bepalingen van titel II, hoofdstuk II.

§ 3. De rechthebbende op een leefloon die zijn hoedanigheid van dakloze verliest door een woonst te betrekken die hem als hoofdverblijfplaats dient, heeft eenmaal in zijn leven recht op een verhoging gelijk aan één twaalfde van het jaarlijks bedrag van het leefloon, vastgesteld in § 1, eerste lid, 3/.

In afwijking van het voorgaande lid, kan de Koning in de mogelijkheid voorzien de verhoging gelijk aan één twaalfde van het jaarlijkse bedrag van het leefloon, bepaald bij de § 1, eerste lid, 3/, in behartigenswaardige gevallen, een tweede keer toe te kennen.

De Koning kan andere categorieën van personen gelijkstellen met daklozen";

Overwegende dat de verzoekende partij een middel, het eerste van het verzoekschrift, ontleent "aan machtsoverschrijding en schending van de artikelen 33, 36, 37 en 78 van de Grondwet, aan schending van artikel 5, § 1, II, 2/, a, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van artikel 57, § 4, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en aan schending van het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst en van het rechtszekerheidsbeginsel"; dat ze aanvoert dat de bevoegdheid om het bedrag van het leefloon vast te stellen, bij de Grondwet en bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 uitsluitend in handen van de federale wetgever wordt gelegd en de Koning de bestreden handeling niet op basis van artikel 57, § 4, van de voornoemde wet van 8 juli 1976, noch op basis van het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst of van het rechtszekerheidbeginsel kon aannemen; dat ze uittreksels aanhaalt uit het verslag aan de Koning en uit de aanhef van de bestreden handeling, waaruit volgens haar blijkt dat de verwerende partij zich ervan bewust was dat ze zich schuldig maakte aan machtsoverschrijding; dat ze stelt dat artikel 57, § 4, van de wet van 8 juli 1976 de Koning de mogelijkheid biedt uitvoerende "taken" aan de OCMW's toe te vertrouwen, maar niet de mogelijkheid om het bedrag van het leefloon vast te stellen;

Overwegende dat de verwerende partij in de eerste plaats de omstandigheden in herinnering brengt waarin de bestreden handeling is vastgesteld; dat ze opmerkt dat de federale overheid als gevolg van arrest nr. 5/2004 de categorie

samenwonenden met kinderen ten laste moest bepalen die men volgens het Arbitragehof "vergeten" had; dat ze toegeeft dat alleen de wetgever het vernietigingsarrest naar behoren kon uitvoeren en daaruit de passende gevolgtrekkingen kon maken, aangezien het noopte tot een volledige herziening van de leefloonregeling, die nochtans beschouwd werd als een grote stap vooruit op het stuk van het individualiseren van de rechten van de burgers die aanspraak kunnen maken op maatschappelijke integratie; dat ze evenwel stelt dat ze zich er in een eerste fase toe heeft moeten bepalen gerichte overgangsmaatregelen te nemen om de vernietigingen te ondervangen; dat ze stelt dat de bestreden handeling niet op het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst of op het rechtszekerheidsbeginsel steunt, maar op artikel 57, § 4, van de wet van 8 juli 1976; dat ze van oordeel is dat de Koning, als gevolg van het arrest van het Arbitragehof, de OCMW's moest laten weten welk van de (bestaande) tarieven ze moesten toepassen op samenwonenden met kinderen ten laste; dat de bestreden handeling volgens haar enkel tot doel had "nader te bepalen hoe die centra als gevolg van arrest 5/2004 van het Arbitragehof, het leefloon moesten uitkeren aan samenwonenden die kinderen ten laste hadden"; dat ze opmerkt dat de passages uit het verslag aan de Koning en de aanhef van de bestreden handeling, waarop de verzoekende partij de aandacht vestigt, wijzen op de noodzaak dat de wetgever de leefloonregeling grondig herziet, maar de wettigheid van het optreden van de Koning, waarbij Hij rechtstreeks, onmiddellijk en op korte termijn de gevolgen trekt uit arrest 5/2004, niet ter discussie stellen;

Overwegende dat noch de artikelen 36, 37 en 78 van de Grondwet, noch artikel 5, § 1, II, 2/, a, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen iets uitstaande hebben met de kritiek uiteengezet in het middel; dat artikel 36 van de Grondwet immers de overheden aanwijst die gezamenlijk de federale wetgevende macht uitoefenen; dat artikel 78 bepaalt hoe wetten die noch een aangelegenheid van één kamer, noch een aangelegenheid van twee gelijkelijk bevoegde kamers zijn tot stand gekomen, terwijl de verwerende partij in casu niet wetgevend heeft willen optreden toen ze de bestreden handeling heeft uitgevaardigd; dat artikel 37 van de Grondwet de federale uitvoerende macht aan de Koning verleent; dat de verzoekende partij niet aangeeft en het niet duidelijk is in welk opzicht dat artikel in casu geschonden zou zijn; dat artikel 5, § 1, II, 2/, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 de respectieve bevoegdheden van de federale wetgever en de gemeenschapswetgevers inzake maatschappelijk welzijn vaststelt; dat het geen aangelegenheid uitsluitend in

handen van de federale wetgever legt en daarbij de Koning uitsluit; dat daaruit volgt dat de grieven van de verzoekende partij getoetst moeten worden aan artikel 105 van de Grondwet, en aan het vereiste dat er rechtsgrond moet zijn voor iedere bestuurshandeling, en ambtshalve schending opgeworpen moet worden, aangezien artikel 105 van de Grondwet en het vereiste van rechtsgrond van openbare orde zijn; dat artikel 23, tweede en derde lid, 2/, van de Grondwet ook in aanmerking moet worden genomen, voorzover daarbij het waarborgen van de economische en sociale rechten en de voorwaarden voor de uitoefening ervan, waaronder het recht op sociale bijstand, uitsluitend in handen van de federale wetgever en van de wetgevers van de deelentiteiten worden gelegd, ieder wat hem betreft; dat artikel 33 van de Grondwet, aangevoerd door de verzoekende partij, oplegt dat de bevoegdheden uitgeoefend worden op de wijze vastgesteld in de Grondwet; dat volgens artikel 105 van de Grondwet, "de Koning (...) geen andere macht (heeft) dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen"; dat artikel 57, § 4, van de wet van 8 juli 1976, waarop de bestreden handeling steunt, ingevoegd is in een hoofdstuk met als opschrift "Taken van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn" en een afdeling "Algemene taken en uitvoering", en luidt als volgt:

" Het centrum voert de taken uit die hem door de wet, de Koning of de gemeenteoverheid zijn toevertrouwd";

dat de opsomming van de algemene taken en de uitvoeringstaken in de paragrafen die aan die bepaling voorafgaan niet exhaustief is; dat OCMW's krachtens de organieke wet betreffende de OCMW's de "taken" moeten uitoefenen die hun toevertrouwd zijn door de wetgever, de Koning of de gemeenteoverheid, waarbij eenieder handelt krachtens de geschikte grondwettelijke of wettelijke basis; dat OCMW's bijgevolg onder meer verplicht zijn de "taken" uit te voeren hun toegewezen bij de wet van 26 mei 2002; dat daaruit volgt dat artikel 57, § 4, van de wet van 8 juli 1976 de Koning niet machtigt om het bedrag van het leefloon vast te stellen waarop deze of gene categorie personen aanspraak kan maken, ook niet door een nieuwe categorie begunstigden gelijk te stellen met een categorie genoemd in de wet van 26 mei 2002; dat het eerste middel gegrond is,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

Vernietigd wordt het koninklijk besluit van 1 maart 2004 houdende bepalingen ingevolge het arrest nr. 5/2004 van 14 januari 2004 van het Arbitragehof waarbij sommige bepalingen van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie werden vernietigd.

Artikel 2.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Artikel 3.

De kosten, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op achtentwintig oktober tweeduizend negen door:

Mevr.	DAURMONT,	kamervoorzitter,
de HH.	LEWALLE,	staatsraad,
	NIHOUL,	staatsraad,
Mevr.	LAUVAU,	griffier.

De Griffier **De Voorzitter**

K. LAUVAU **O. DAURMONT**

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.**