

Rolnummer 6611
Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 3 en 5 tot 12 van de wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, ingesteld door de vzw « Collectif Solidarité contre l'Exclusion : Emploi et Revenus pour tous » en de vzw « Ligue des Droits de l'Homme ».

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 1 februari 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 6 februari 2017, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3 en 5 tot 12 van de wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 augustus 2016) door de vzw « Collectif Solidarité contre l'Exclusion : Emploi et Revenus pour tous » en de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. O. Stein, advocaat bij de balie te Brussel.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens, advocaat bij de balie te Brussel;

- de vzw « L'Atelier des Droits Sociaux », de vzw « ATD Vierde Wereld België », de vzw « Belgisch Netwerk Armoedebestrijding », de vzw « Réseau wallon de lutte contre la pauvreté », de vzw « L'association de Défense des Allocataires Sociaux » en de vzw « Fédération Luttes, Solidarités, Travail », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. O. Stein.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

De Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 1 maart 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke 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 21 maart 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen en de tussenkomenende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 28 maart 2018 de dag van de terechtzitting bepaald op 25 april 2018.

Op de openbare terechtzitting van 25 april 2018 :

- zijn verschenen :

- . Mr. O. Stein, voor de verzoekende partijen en de tussenkomenende partijen;

- . Mr. F. Tulkens, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep en van de memorie van tussenkomst

A.1.1. De verzoekende partijen, de vzw « Collectif Solidarité contre l'Exclusion : Emploi et Revenus pour tous » en de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », vorderen de vernietiging van de artikelen 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 en 12 van de wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Zij zijn van mening dat zij zich kunnen beroepen op een schending van de specifieke belangen die zij behartigen door de bestreden bepalingen, die een negatieve weerslag hebben op de grondrechten en de sociale rechten van de gerechtigden van het leefloon.

A.1.2. De Ministerraad wijst erop dat de grieven van de verzoekende partijen slechts betrekking hebben op artikel 3/1 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie zoals het is ingevoegd bij artikel 3 van de bestreden wet, artikel 10, derde en vierde lid, van de wet van 26 mei 2002 zoals het is ingevoegd bij artikel 5 van de bestreden wet, de gedeelten van artikel 11 van de wet van 26 mei 2002 die zijn gewijzigd bij artikel 6, 2°, 4° en 5°, van de bestreden wet en artikel 13, §§ 2, 3 en 5, van de wet van 26 mei 2002 zoals het is ingevoegd bij artikel 7 van de bestreden wet. Hij is van mening dat de vernietiging van de andere in het beroep beoogde bepalingen in elk geval niet kan worden uitgesproken, noch het gevolg kan zijn van de vernietiging van de in hoofdorde aangevochten bepalingen.

A.1.3. De tussenkomende partijen zijn zes vzw's die van mening zijn dat zij, wegens hun respectievelijk maatschappelijk doel, belang erbij hebben tussen te komen in de vernietigingsprocedure. Ten gronde onderschrijven zij de in het verzoekschrift uiteengezette argumenten.

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

A.2.1.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11, 22 en 23, eerste, tweede en derde lid, 1° en 2°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet, met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het algemeen wettigheidsbeginsel.

A.2.1.2. In het eerste onderdeel van dat middel bekritisieren de verzoekende partijen de bestreden bepalingen in zoverre zij het mogelijk maken dat een potentieel oneindig aantal nieuwe verplichtingen aan de gerechtigden van het leefloon worden opgelegd voor de toekenning van de bijstand, zonder een begrenzing of een toereikend kader voor die verplichtingen vast te leggen en door het kader te schrappen dat bestond wat de verschillende vormen van geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie betreft. Zij menen dat die nieuwe verplichtingen frequent inbreuk dreigen te maken op het privé- en gezinsleven van de gerechtigden en zij doen gelden dat het gebrek aan wettelijke omkadering van die verplichtingen een delegatie van bevoegdheid uitmaakt die in strijd is met het wettigheidsbeginsel inzake het recht op eerbiediging van het privéleven. Zij zetten uiteen dat de bestreden wet geen enkele begrenzing, geen enkel kader en geen enkel criterium vastlegt om te bepalen welke verplichtingen kunnen worden opgelegd in het kader van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, zodat de keuze van die verplichtingen, de controle op de naleving ervan en de beslissing om de niet-naleving ervan te bestraffen onder de beoordelingsbevoegdheid

van de OCMW's vallen. Zij gaan ervan uit dat het bijgevolg mogelijk is dat die verplichtingen betrekking hebben op een medische behandeling of nabehandeling, op de keuze van de verblijfplaats, op het gedrag van de aanvrager, op de familiale banden, op de mensen met wie hij omgaat of nog dat zij een indirecte weerslag hebben op die verschillende gebieden.

A.2.1.3. In het tweede onderdeel van dat middel bekritisieren de verzoekende partijen de bestreden bepalingen in zoverre zij een gemeenschapsdienst invoeren zonder te preciseren waarin hij bestaat. Zij zijn van mening dat de wetgever daardoor aan de uitvoerende macht de zorg toevertrouwt om een van de bepalende aspecten van het leefloon te regelen, dat op aanzienlijke wijze bijdraagt aan het recht op sociale bijstand, zodat de bestreden delegatie niet in overeenstemming is met het wettigheidsbeginsel inzake het recht op sociale bijstand.

A.2.1.4. In het derde onderdeel van dat middel verwijten de verzoekende partijen de bestreden bepalingen, aangezien zij geenszins de verplichtingen bepalen die in het kader van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie kunnen worden opgelegd en aangezien zij een gemeenschapsdienst in het leven roepen zonder enige begrenzing of enig kader vast te leggen, dat zij onder sociale-uitkeringsgerechtigden discriminaties doen ontstaan naar gelang van het beleid dat wordt gevolgd door het OCMW waarvan zij afhangen. Zij zetten uiteen dat er een reëel en ernstig risico bestaat dat zich een uiteenlopende praktijk ontwikkelt naar gelang van de OCMW's.

A.2.2.1. De Ministerraad herinnert eraan dat volgens vaste rechtspraak het grondwettelijke wettigheidsbeginsel in acht wordt genomen voor zover de essentiële elementen van de wet door de wetgever zijn geregeld. Hij is van mening dat het bij de bestreden bepalingen gewijzigde artikel 13 van de wet van 26 mei 2002 de essentiële elementen bevat van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie zoals het voortaan is uitgebreid tot personen boven de leeftijd van 25 jaar, aangezien het het algemene principe, de toekenningsvoorwaarden, de procedure en de voornaamste modaliteiten ervan vastlegt. Hij preciseert dat de delegatie aan de Koning betrekking heeft op de minimumvoorwaarden en de nadere regels waaraan een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie voldoet.

Wat de gemeenschapsdienst betreft, wijst hij erop dat in de wet de doelstellingen, de kenmerken en de nadere regels inzake uitoefening ervan worden aangegeven.

A.2.2.2. Wat het eerste onderdeel van dat middel betreft, verwijst de Ministerraad naar de weerlegging van het derde middel. Hij gaat ervan uit dat de verzoekende partijen blijkbaar het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie als dusdanig opnieuw ter discussie willen stellen en wijst erop dat de omstandigheid dat de wetgever het mechanisme heeft uitgebreid tot nieuwe categorieën van gerechtigden niet tot gevolg heeft dat een nieuwe termijn van beroep tot vernietiging wordt geopend tegen het principe zelf. Hij is daarenboven van mening dat de grote autonomie die aan de OCMW's wordt toegekend niet noodzakelijk de deur openzet voor misbruiken en dat zij noodzakelijk is om het mogelijk te maken alle persoonlijke situaties *in concreto* te vatten. Hij brengt de waarborgen waarmee het mechanisme is omgeven in herinnering (instemming van de gerechtigde, bijstand van de gerechtigde door een derde, bedenktijd, recht om te worden gehoord, beroep).

A.2.2.3. Wat het tweede onderdeel van dat middel betreft, herhaalt de Ministerraad dat naar zijn mening, de essentiële elementen van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie vervat zijn in de wet en dat de in het koninklijk besluit vastgelegde uitvoeringsmaatregelen gekenmerkt worden door een hoge mate van nauwkeurigheid die ze ongeschikt maakt om in de wettekst te worden opgenomen. Hij is overigens van mening dat de essentiële elementen van de gemeenschapsdienst ook in de wet zijn vastgelegd. Hij zet dienaangaande uiteen dat de wetgever de grote beslissingsautonomie van de OCMW's heeft willen bevestigen om de partijen de mogelijkheid te bieden om, in onderling overleg, de aard van de te verrichten dienst, de uurregeling, de eventuele nadere regels voor vergoeding en de duur van de dienst te bepalen. Hij legt de nadruk op het feit dat het gaat om een facultatieve modaliteit die is opgenomen in een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie.

A.2.2.4. De Ministerraad is van mening dat de redenering waarop het derde onderdeel van het middel is gebaseerd, op een verkeerde premisse berust, aangezien de partijen voorwenden dat zij de samenhang van de verschillende wettelijke, reglementaire en infra-reglementaire instrumenten die aan de OCMW's zijn opgelegd, niet kennen. Hij herinnert eraan dat de autonomie van de OCMW's uiterst belangrijk is teneinde de betrokkenen oplossingen op maat te bieden, die gebaseerd zijn op gediversifieerde modaliteiten zodat zij zijn aangepast aan zeer verscheiden individuele situaties. Hij wijst tot slot erop dat er rechtsmiddelen bestaan voor gevallen van onwettigheden of misbruiken.

A.2.3. De verzoekende partijen wijzen erop dat, hoewel elementen met betrekking tot de nadere regels voor het opstellen van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie inderdaad in de wet staan, men in de wet daarentegen geen enkel element vindt waarbij wordt gepreciseerd wat in het kader van een dergelijk project al dan niet kan worden opgelegd. Zij preciseren dat hun argumentatie niet ertoe strekt het geïndividualiseerd project als dusdanig opnieuw ter discussie te stellen maar wel de schrapping, bij de bestreden wet, van de verschillende specifieke vormen van projecten (tewerkstelling, opleiding of studie), hetgeen leidt tot een verlies van elk wettelijk richtpunt ten aanzien van hetgeen in het kader van het geïndividualiseerd project aan de gerechtigden van het leefloon kan worden opgelegd.

Wat het tweede middel betreft

A.3.1.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 4.2, 4.3 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1, lid 2, van het Europees Sociaal Handvest, met de wet houdende instemming met het Europees Sociaal Handvest van 11 juli 1990, met de artikelen 1 en 15 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 23, lid 1, van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, met artikel 6, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en met de artikelen 1, 2, 4, 5 en 6 van het Verdrag nr. 29 van de Internationale Arbeidsorganisatie over gedwongen arbeid.

A.3.1.2. In het eerste onderdeel van dat middel bekritisieren de verzoekende partijen de bestreden bepalingen, in zoverre daarbij een gemeenschapsdienst in het leven wordt geroepen, in die zin dat daarbij gedwongen of verplichte arbeid wordt opgelegd met schending van het verbod op opgelegde arbeid. Zij doen gelden dat de gemeenschapsdienst erin bestaat arbeid te verwezenlijken in de zin van artikel 4 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en dat die arbeid wordt opgelegd onder de dreiging van de weigering of het verlies van het leefloon en zonder werkelijke instemming van de betrokken sociale-uitkeringsgerechtigde. Zij onderstrepen dat er een onevenwicht bestaat tussen het OCMW, dat het verrichten van gemeenschapsdienst kan opleggen, en de aanvrager, die zich in een kwetsbare situatie bevindt. Zij leggen ook de nadruk op de omstandigheid dat het aannemen van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, dat eventueel gemeenschapsdienst omvat, en het heronderhandelen over dat document afhangen van de discretionaire beoordeling van de OCMW's, zodat in die stadia de gemeenschapsdienst arbeid kan zijn die wordt opgelegd onder de dreiging van een weigering of een intrekking van het leefloon. Zij menen dat hetzelfde geldt tijdens de periode van uitvoering van de opgelegde gemeenschapsdienst, aangezien de betrokken persoon weet dat hij in geval van niet-uitvoering van de dienst de intrekking riskeert van het leefloon dat hem is toegekend. Zij wijzen erop dat door de wetgever in geen enkele tijdsbepijking is voorzien, zodat de gemeenschapsdienst zich over een zeer lange periode kan uitstrekken.

De verzoekende partijen leggen de nadruk op het feit dat het vrijwillige karakter van het aanvaarden van de gemeenschapsdienst door de bestreden wet helemaal niet wordt gewaarborgd, aangezien het aanvaarden van die dienst een element kan zijn dat het OCMW de mogelijkheid biedt de werkbereidheid na te gaan, die een van de criteria vormt voor de toekenning van het leefloon. Zij doen gelden dat de ontstentenis van werkelijke instemming ook kan worden vastgesteld door de verwijzing naar het begrip « onevenredige last » dat in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt gebruikt. Zij zijn dienaangaande van mening dat de bestreden maatregel niet relevant is om de perspectieven van de gerechtigden van het leefloon op integratie in het beroepsleven en in de maatschappij te verbeteren en dat hij integendeel de stigmatisering waarvan zij reeds het voorwerp uitmaken, dreigt te verergeren. Zij gaan bovendien ervan uit dat de aangevochten maatregel onevenredig is in zoverre hij een zware last oplegt aan de gerechtigden van het leefloon, aangezien de gemeenschapsdienst kan worden opgelegd zonder enige bezoldiging en zonder dat in de terugbetaling van de onkosten wordt voorzien. Zij voegen voorts eraan toe dat de ontstentenis van geldig uitgedrukte instemming ook blijkt uit het totaal ontbreken van omkadering van de prestaties die als gemeenschapsdienst kunnen worden verricht.

A.3.1.3. In het tweede onderdeel van dat middel bekritisieren de verzoekende partijen de bestreden bepalingen in die zin dat zij het recht op vrijelijk gekozen werkzaamheden schenden, dat wordt beschermd bij artikel 1, lid 2, van het Europees Sociaal Handvest, bij artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet, bij artikel 6, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en bij artikel 15, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Zij doen gelden dat artikel 1, lid 2, van het Europees Sociaal Handvest rechtstreeks van toepassing is in het Belgisch intern recht en dat het dient te worden

geïnterpreteerd in het licht van de andere bepalingen van dat instrument. Zij zetten uiteen dat de bepalingen waarvan zij de schending aanvoeren een toepassingsgebied hebben dat ruimer is dan dat van de bepalingen die worden aangevoerd in het eerste onderdeel van het middel, in zoverre zij bescherming bieden tegen situaties die de vrijheid om zijn betrekking te kiezen, beperken. Zij leiden daaruit af dat zelfs indien men ervan zou moeten uitgaan dat de bij de bestreden wet ingestelde gemeenschapsdienst geen opgelegde arbeid vormt, zulks niet zou wegnemen dat hij een schending van het recht op vrijwillig gekozen werkzaamheden uitmaakt.

A.3.1.4. In het derde onderdeel van dat middel verwijten de verzoekende partijen de bestreden bepalingen, in zoverre daarbij een gemeenschapsdienst wordt ingesteld, dat zij een niet te verantwoorden discriminatie in het leven roepen ten nadele van de rechthebbenden op maatschappelijke integratie, die personen zijn wier vermogenstoestand bijzonder slecht is.

A.3.2.1. De Ministerraad is van mening dat de redenering waarop het eerste onderdeel van het middel steunt, uitgaat van de premisse volgens welke de gemeenschapsdienst arbeid zou zijn, hetgeen hij betwist. Hij legt de nadruk op het feit dat artikel 11, § 1, van de wet van 26 mei 2002 de instemming van de gerechtigde vereist, de uitdrukking van die instemming omkadert en de rechtsmiddelen organiseert in geval van niet-naleving van die vereiste. Hij wijst erop dat het vrijwillige karakter van de gemeenschapsdienst overeenstemt met de wil die tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet herhaaldelijk door de bevoegde minister is uitgedrukt. Hij verwijst naar de bewoordingen van het koninklijk besluit van 3 oktober 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie en naar de bewoordingen van de omzendbrief van 12 oktober 2016 naar aanleiding van de wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, waarbij het vrijwillige karakter van de gemeenschapsdienst wordt bevestigd. Hij wijst tot slot erop dat de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers van toepassing is op de diensten verricht in het kader van de gemeenschapsdienst. Hij is van mening dat de argumentatie van de verzoekende partijen berust op de veronderstelling dat de voormelde bepalingen in de praktijk niet in acht zouden worden genomen, gelet op de krachtsverhouding tussen de gerechtigden van het leefloon en de maatschappelijk assistenten, veronderstelling die op geen enkel concreet element berust. Hij wijst voorts erop dat de weigering gemeenschapsdienst te verrichten niet noodzakelijkerwijs leidt tot het verlies van het leefloon.

A.3.2.2. De Ministerraad is van mening dat de weerlegging van het eerste onderdeel van het middel volstaat om ook de grieven terzijde te schuiven die in het tweede onderdeel ervan zijn opgeworpen.

A.3.2.3. De Ministerraad weerlegt het derde onderdeel van het middel door erop te wijzen dat de gemeenschapsdienst geen arbeid is en dat hij aan de gerechtigden van het leefloon niet wordt opgelegd.

A.3.3. De verzoekende partijen doen gelden dat de gemeenschapsdienst wel degelijk arbeid is. Zij betogen dienaangaande dat het niet mogelijk is activiteiten af te zonderen die niet het voorwerp zouden kunnen uitmaken van een bezoldigde betrekking, want alle als gemeenschapsdienst denkbare activiteiten kunnen ook het voorwerp uitmaken van prestaties in het kader van een betrekking of een zelfstandige werkzaamheid. Zij weerleggen het idee dat de gemeenschapsdienst een vrijwillige verbintenis zou zijn zoals die welke wordt beoogd bij de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, omdat de gemeenschapsdienst het voorwerp uitmaakt van een overeenkomst tussen de gerechtigde en het OCMW, omdat de gerechtigde daaraan dus niet eenzijdig een einde kan maken en omdat hij wordt geëvalueerd en bestraft. Zij onderstrepen dat het recht dat is gewaarborgd bij artikel 4 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet kan worden beperkt.

Wat het derde middel betreft

A.4.1. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij verwijten de bestreden wet dat zij, in zoverre daarbij elk kader voor de geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie wordt weggenomen, systematische en niet-afgebakende aantastingen van het privé- en gezinsleven van de gerechtigden van het leefloon mogelijk maakt.

Zij doen gelden dat de bestreden maatregel door de wetgever niet is verantwoord met een doelstelling die is aanvaard bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij zijn van mening dat de bestreden wet contraproductief is ten opzichte van de doelstellingen van inschakeling in het beroepsleven of in de maatschappij die de wetgever beweert na te streven omdat het feit dat de OCMW's een onbeperkte waaier van verplichtingen kunnen opleggen als tegenprestatie voor het toekennen van het leefloon en een systematische en niet-beperkte

controle van de naleving van die verplichtingen kunnen verrichten voor de gerechtigde stigmatiserend is. Zij merken op dat de verplichtingen in het kader van het leefloon zich niet meer echt onderscheiden van een probatiestraf en dat die een denigrerend effect hebben voor de gerechtigden van het leefloon, hetgeen hun kansen op integratie in het beroepsleven of in de maatschappij schaadt. Zij voegen eraan toe dat de doelstellingen van inschakeling in het beroepsleven en in de maatschappij die bij de wet zijn bepaald, kunnen worden bereikt met maatregelen die minder afbreuk doen aan het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven.

A.4.2.1. De Ministerraad is van mening dat het middel onontvankelijk is, omdat de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht de bestreden bepalingen inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven van de gerechtigden zouden bevatten. Bovendien gaat hij ervan uit dat de verzoekende partijen het principe zelf bekritisieren van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, dat reeds bestond onder de vroegere wetgeving, zodat het middel niet tijdig wordt aangevoerd.

A.4.2.2. De Ministerraad herinnert eraan dat de wet bepaalt dat het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie een instrument is ter bevordering van de inschakeling in het beroepsleven of in de maatschappij, dat het dient uit te gaan van de vaardigheden en behoeften van de betrokken persoon, dat het OCMW dient toe te zien op een correcte evenredige verhouding, dat de gerechtigde ervan kan worden vrijgesteld wegens gezondheids- of billijkheidsredenen, dat het tijdens de uitvoering kan worden gewijzigd op verzoek van elke partij, in onderlinge overeenstemming, en dat het sluiten van die projecten voor de OCMW's verschillende voordelen biedt, onder meer op het gebied van subsidies. Hij besluit daaruit dat de wet het onderwerp en de voorwaarden voor het sluiten van geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie voldoende omlijnt. Bovendien doet hij gelden dat indien ervan zou dienen te worden uitgegaan dat het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie een inmenging vormt in het privé- en gezinsleven van de uitkeringsgerechtigden, vastgesteld zou dienen te worden dat die inmenging beantwoordt aan een legitieme doelstelling van inschakeling in het beroepsleven of in de maatschappij en dat zij met die doelstelling evenredig is. Hij voegt eraan toe dat de schrapping, bij artikel 6, 6°, van de bestreden wet, van de opsomming van de drie vormen die de geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie konden aannemen, volkomen anekdotisch is, omdat het enkel erom gaat de combinatie mogelijk te maken van de reeds bestaande vormen van projecten, hetgeen in het voordeel van de uitkeringsgerechtigden zou moeten spelen aangezien dat de soepelheid en de aanpasbaarheid van de projecten verhoogt.

Wat het vierde middel betreft

A.5.1.1. De verzoekende partijen leiden een vierde middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet. Zij verwijten de bestreden bepalingen dat zij een schending inhouden van het *standstill*-beginsel dat verbonden is met het bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht op sociale bijstand in zoverre, enerzijds, zij de nadere regels voor de inwerkingstelling van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie niet omlijnen en, anderzijds, zij de gemeenschapsdienst die zij instellen, niet afdoende omlijnen.

A.5.1.2. De verzoekende partijen doen gelden dat de mogelijke veralgemening van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie tot alle aanvragers de « voorwaardelijkheid » van de sociale bijstand versterkt. Zij merken op dat de bestreden wet de enkele richtpunten schrapt die voordien bestonden teneinde de verplichtingen te omlijnen die aan de gerechtigden van het leefloon kunnen worden opgelegd, hetgeen een achteruitgang vormt in de sociale bescherming van die personen.

Zij gaan ervan uit dat de instelling van de gemeenschapsdienst ook een aanzienlijke achteruitgang vormt. Zij zijn van mening dat aangezien de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers en het koninklijk besluit van 15 februari 2007 tot regeling van bepaalde aspecten van het samengaan van vrijwilligerswerk en het recht op maatschappelijke integratie reeds een kader scheppen waarin vrijwilligerswerk kan worden gedaan, de enige door de bestreden wet geleverde bijdrage, een toevoeging is aan de voorwaarden voor het toekennen van de bestaande sociale bijstand.

A.5.1.3. De verzoekende partijen doen gelden dat die twee vormen van achteruitgang moeten worden verantwoord met een reden van algemeen belang, dat zij de nagestreefde doelstelling moeten kunnen bereiken en dat die doelstelling niet mag kunnen worden bereikt met een of meer andere minder beperkende maatregelen. Zij wijzen erop dat de wetgever bij de aanneming van de bestreden wet geen rekening heeft gehouden met de vereisten van artikel 23 van de Grondwet. Zij verwijzen voor het overige naar de uiteenzetting van de andere middelen en zijn van mening dat zij hebben aangetoond dat de bestreden maatregelen niet relevant zijn om de

nagestreefde doelstellingen te bereiken en dat die hadden kunnen worden bereikt met de aanneming van minder afbreuk doende bepalingen.

A.5.2.1. De Ministerraad wijst erop dat de bestreden bepalingen de artikelen 3 en 4 van de wet van 26 mei 2002, waarbij de voorwaarden van het recht op maatschappelijke integratie voor alle gerechtigden zijn vastgelegd, niet wijzigen. Hij voegt eraan toe dat het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie slechts een wijze van tenuitvoerlegging van het recht op maatschappelijke integratie is en betoogt dat de personen die recht hadden op het leefloon onder de regeling van de wet van 26 mei 2002 vóór de wijziging ervan bij de bestreden wet dat recht behouden na de aanneming van de bestreden wet. Hij leidt daaruit af dat de bestreden bepalingen geen achteruitgang veroorzaken in het bij de wet van 26 mei 2002 geboden niveau van bescherming, zodat er geen sprake kan zijn van schending van de *standstill*-verplichting. Hij voegt eraan toe dat er *a fortiori* geen aanzienlijke achteruitgang is in de bescherming van het recht op sociale bijstand.

A.5.2.2. De Ministerraad gaat ervan uit dat dezelfde argumentatie geldt wat de gemeenschapsdienst betreft, waarvan hij het facultatieve karakter in herinnering brengt. Hij legt de nadruk op het feit dat indien een uitkeringsgerechtigde zijn recht op het leefloon zou komen te verliezen, dat niet zou zijn gelet op zijn weigering om gemeenschapsdienst te verrichten, maar wegens zijn verplichting om zijn werkbereidheid aan te tonen, voorwaarde die vóór de bestreden wet reeds bestond. Hij leidt daaruit af dat de instelling van de gemeenschapsdienst geen enkele achteruitgang en, *a fortiori*, geen enkele aanzienlijke achteruitgang met zich meebrengt in de bescherming van het recht op sociale bijstand.

A.5.2.3. In de veronderstelling dat men een aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het recht op sociale bijstand zou kunnen vaststellen, is de Ministerraad van mening dat die achteruitgang verantwoord zou zijn door het nastreven van een legitieme doelstelling, namelijk de inschakeling in de maatschappij en in het beroepsleven van de betrokken personen. Hij voegt eraan toe dat die maatregelen evenredig zijn met de nagestreefde doelstelling.

A.5.3. De verzoekende partijen erkennen dat het de wijzen van tenuitvoerlegging van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie zijn die bij de bestreden wet worden gewijzigd en niet het criterium voor toekenning van het leefloon, dat de werkbereidheid blijft. Zij zijn echter van mening dat men uit die vaststelling niet kan afleiden dat er geen versterking zou zijn van de « voorwaardelijkheid » van de sociale bijstand, omdat de bestreden wet het mogelijk maakt dat meer verplichtingen worden opgelegd teneinde ervan uit te gaan dat aan dat criterium is voldaan.

Wat het vijfde middel betreft

A.6.1. De verzoekende partijen leiden een vijfde middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11, 39 en 134 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Zij bekritisieren de bestreden bepalingen, in zoverre daarbij gemeenschapsdienst wordt ingesteld, in die zin dat zij voorzien in de tewerkstelling van personen die het recht op maatschappelijke integratie genieten, terwijl tewerkstelling een gewestbevoegdheid is. Zij verwijzen naar het arrest nr. 5/2004 van 14 januari 2004 en merken daarbij op dat dat arrest is geweest vóór de aanneming van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, die uitdrukkelijk aan de gewesten de bevoegdheid toewijst om de tewerkstelling te regelen van personen die het recht op maatschappelijke integratie of op maatschappelijke bijstand genieten. Zij merken op dat de bij de bestreden wet ingestelde gemeenschapsdienst wordt uitgevoerd buiten de door de gewesten uitgewerkte programma's inzake arbeidsbemiddeling en tewerkstelling van werkzoekenden en met die programma's in concurrentie kan komen.

A.6.2. De Ministerraad doet gelden dat de gemeenschapsdienst past binnen de sfeer van de toekenningsvoorwaarden met betrekking tot het recht op het bestaansminimum, dat een bevoegdheid is die krachtens artikel 5, § 1, II, 2°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de federale overheid toekomt. Hij precificeert dat hoewel de toelagen voor tijdelijke tewerkstelling door het OCMW sinds de Zesde Staatshervorming een gewestbevoegdheid zijn, het recht op maatschappelijke integratie federaal blijft. Hij is van mening dat een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat gepaard gaat met gemeenschapsdienst geen tewerkstelling is. Hij voegt in ondergeschikte orde eraan toe dat aangezien de gemeenschapsdienst facultatief is, de OCMW's mogelijkerwijs geen beroep erop zouden doen indien dat instrument onaangepast mocht blijken gelet op het door het betrokken gewest gevoerde beleid inzake werkgelegenheid of indien de gemeenschapsdienst in concurrentie zou komen met de door de gewesten uitgewerkte programma's inzake arbeidsbemiddeling en tewerkstelling.

A.6.3. De verzoekende partijen stellen vast dat aangezien de gemeenschapsdienst wel degelijk ten doel heeft de rechthebbenden op het leefloon te doen werken en hun de mogelijkheid te bieden nadien een betrekking te vinden, die dienst een tewerkstelling van de beoogde personen vormt. Zij wijzen erop dat het de gewesten zijn die bevoegd zijn inzake tewerkstelling van de rechthebbenden op maatschappelijke integratie. Zij zijn van mening dat de door de Ministerraad voorgestelde oplossing ondoenbaar is in zoverre het niet mogelijk is om elk OCMW te vragen een juridische, economische en politieke analyse te maken om te weten of de inwerkingstelling van de gemeenschapsdienst al dan niet aangepast is aan het gewestelijke beleid inzake werkgelegenheid, beleid dat bovendien kan evolueren.

Wat het zesde middel betreft

A.7.1.1. De verzoekende partijen leiden een zesde middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 1 van het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

A.7.1.2. In het eerste onderdeel van dat middel doen zij gelden dat de instelling van de gemeenschapsdienst verscheidene discriminaties doet ontstaan, met name tussen de gerechtigden van het leefloon aan wie een gemeenschapsdienst wordt voorgesteld en diegenen aan wie men dat niet voorstelt, tussen diegenen aan wie een relatief korte gemeenschapsdienst wordt voorgesteld en diegenen aan wie een zeer lange, en zelfs levenslange, gemeenschapsdienst wordt voorgesteld, tussen diegenen aan wie een gemeenschapsdienst wordt voorgesteld die afbreuk doet aan hun werkbereidheid en diegenen aan wie een gemeenschapsdienst wordt voorgesteld die geen afbreuk eraan doet, tussen diegenen aan wie een gemeenschapsdienst wordt voorgesteld tegen vergoedingen of premies en diegenen aan wie dezelfde dienst wordt voorgesteld zonder vergoeding of premie, tussen diegenen aan wie een gemeenschapsdienst wordt voorgesteld die kan worden verricht in de nabijheid van hun woonplaats en diegenen die zich naar een plaats dienen te begeven op een aanzienlijke afstand van hun woonplaats, tussen diegenen aan wie een gemeenschapsdienst wordt voorgesteld waarbij slechts bekwaamheden of competenties betrokken zijn die heel wat onder het niveau van de hunne liggen en diegenen aan wie een gemeenschapsdienst wordt voorgesteld die aan hun bekwaamheden is aangepast, tussen de gerechtigden van het leefloon aan wie werk kan worden voorgesteld in het kader van artikel 60 van de organieke wet betreffende de OCMW's en aan wie een dergelijk werk wordt voorgesteld en diegenen aan wie hetzelfde werk wordt voorgesteld in het kader van een gemeenschapsdienst, tussen de personen aan wie een gemeenschapsdienst wordt voorgesteld omdat zij een verminderde fysieke of mentale geschiktheid hebben en diegenen aan wie bezoldigde arbeid wordt voorgesteld omdat zij ten volle over hun vermogens beschikken, tussen de personen die tewerkgesteld zijn in het kader van de gemeenschapsdienst en diegenen die in enig ander kader prestaties leveren onder het gezag van een andere persoon en, tot slot, tussen de vrijwilligers in de zin van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers en de personen die een gemeenschapsdienst verrichten.

A.7.1.3. In het tweede onderdeel van dat middel doen de verzoekende partijen gelden dat de veralgemening van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie ontelbare discriminaties kan doen ontstaan in zoverre elke nieuwe voorwaarde die door een OCMW aan een aanvrager van het leefloon wordt opgelegd, een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen die aanvrager en de personen op wie die voorwaarde niet wordt toegepast.

A.7.2. De Ministerraad doet gelden dat de door de verzoekende partijen aangevoerde discriminaties in het algemeen berusten op verschillen in behandeling die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de juridische figuur van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, dat een contract is dat onderhandeld wordt rekening houdend met de situatie van de betrokken personen teneinde overeen te stemmen met hun concrete behoeften en capaciteiten. Hij besluit daaruit dat de in het middel vermelde verschillen in behandeling dus, per slot van zaken, verschillende situaties en personen betreffen, zodat geen sprake kan zijn van enige discriminatie en voegt eraan toe dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie integendeel zou zijn geschonden indien de wet dezelfde gemeenschapsdienst zou veralgemenen voor alle gerechtigden van het leefloon.

Wat het zevende middel betreft

A.8.1. De verzoekende partijen leiden een zevende middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11 en 34 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 49, 56 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zij doen gelden dat de bestreden wet een belemmering vormt van de vrijheid van vestiging in België en van twee andere door het voormelde Verdrag gewaarborgde vrijheden van verkeer in zoverre zij bepaalt dat sommige diensten worden verzekerd via de gemeenschapsdienst die zij in het leven roept. Zij voegen eraan toe dat de belemmering die wordt gevormd door het verschijnen op de dienstenmarkt van personen die werken tegen een vergoeding die uiterst gering kan zijn, discriminaties doet ontstaan tussen de ondernemingen of particulieren die in België diensten wensen te verrichten die niet te lijden hebben onder de concurrentie met personen die tewerkgesteld zijn in het kader van de gemeenschapsdienst en de ondernemingen of particulieren die willen werken in domeinen waar zij onder die concurrentie te lijden hebben.

A.8.2. De Ministerraad doet gelden dat het middel berust op een verkeerd postulaat in zoverre de gemeenschapsdienst niet de prestaties betreft die kunnen worden verricht in het kader van een bezoldigde betrekking.

A.8.3. De verzoekende partijen herhalen dat het niet mogelijk is prestaties te identificeren die nooit zouden kunnen worden verricht in het kader van een bezoldigde betrekking, zodat de bestreden bepalingen concurrentie doen ontstaan voor activiteiten die onder de Belgische dienstenmarkt vallen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 en 12 van de wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Uit de uiteenzetting van de middelen blijkt dat de grieven uitsluitend betrekking hebben op twee maatregelen die bij de bestreden wet zijn ingevoerd : enerzijds, de veralgemening van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie tot alle categorieën van rechthebbenden op maatschappelijke integratie en, anderzijds, de invoering van de gemeenschapsdienst. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die onderdelen van de bestreden bepalingen waartegen daadwerkelijk grieven zijn aangevoerd.

B.1.2. De voormelde grieven betreffen niet artikel 8 van de bestreden wet, waarbij artikel 30 van de wet van 26 mei 2002 wordt gewijzigd wat betreft het ogenblik waarop de in dat artikel bepaalde sanctie ingaat en de mogelijkheid de administratieve sancties uit te stellen. Zij betreffen evenmin de artikelen 9 tot 11 van de bestreden wet, die betrekking hebben op de toelage die aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn is

verschuldigd bij de ondertekening van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, aangezien de verzoekende partijen geen grief formuleren tegen het beginsel van de toelage of tegen de nadere regels voor de toekenning ervan. Tot slot maakt artikel 12 van de bestreden wet, dat een overgangsbepaling voor een categorie van gerechtigden van het leefloon betreft, niet het voorwerp uit van enige bijzondere grief.

Uit het voorgaande volgt dat het Hof zijn onderzoek beperkt tot de artikelen 3, 5, 6 en 7 van de bestreden wet.

Ten aanzien van de middelen

B.2. Het Hof onderzoekt de middelen in de onderstaande volgorde :

a) de middelen en onderdelen van middelen met betrekking tot het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (artikelen 5, 6, 3°, 4° en 6°, en 7 van de bestreden wet) : B.3.1 tot B.22;

b) de middelen en onderdelen van middelen met betrekking tot de invoering van de gemeenschapdienst (artikelen 3 en 6, 2°, van de bestreden wet) : B.23.1 tot B.30.2.

Ten aanzien van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie

B.3.1. Bij artikel 5 van de bestreden wet wordt artikel 10 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie vervangen door de volgende bepaling :

« In afwachting van een tewerkstelling in het kader van een arbeidsovereenkomst of een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, heeft de persoon overeenkomstig de bij deze wet gestelde voorwaarden, recht op een leefloon.

Wanneer de inkomsten uit de tewerkstelling lager zijn dan het bedrag van het leefloon waarop de betrokkene aanspraak kan maken, blijft het recht op een leefloon onder de bij deze wet gestelde voorwaarden behouden.

Indien het centrum door een met redenen omklede beslissing aantoont dat de persoon wegens gezondheids- of billijkheidsredenen niet kan werken, heeft hij, overeenkomstig de bij deze wet gestelde voorwaarden, recht op een leefloon, al dan niet gepaard gaand met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie.

Indien het centrum door een met redenen omklede beslissing aantoont dat de persoon wegens gezondheids- of billijkheidsredenen niet kan deelnemen aan een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, heeft hij, overeenkomstig de bij deze wet gestelde voorwaarden, recht op een leefloon ».

Die bepaling betreft de aanvragers die jonger zijn dan 25 jaar.

B.3.2. Artikel 6 van de bestreden wet bepaalt :

« In artikel 11 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 1, derde lid, worden de woorden ‘ ofwel op de inschakeling in het beroepsleven, ofwel op de integratie in de maatschappij ’ vervangen door de woorden ‘ bij voorkeur betrekking hebben op de inschakeling in het beroepsleven, of, bij gebrek daaraan, op de inschakeling in de maatschappij ’;

2° paragraaf 1 wordt aangevuld met een lid, luidende :

‘ Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie kan betrekking hebben op een gemeenschapsdienst, die daar dan onlosmakelijk deel van uitmaakt. De gemeenschapsdienst bestaat uit het verrichten van activiteiten op een vrijwillige basis die zowel positief bijdragen aan het persoonlijk ontwikkelingstraject van de betrokkene, als positief bijdragen aan de gemeenschap ’;

3° paragraaf 2 wordt aangevuld met de bepaling onder c), luidende :

‘ c) wanneer de betrokkene de laatste drie maanden geen recht op maatschappelijke integratie heeft genoten. ’;

4° paragraaf 2 wordt aangevuld met een lid, luidende :

‘ Iedere persoon heeft recht op een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie aangepast aan zijn persoonlijke situatie en zijn capaciteiten binnen drie maanden vanaf de datum van de beslissing van het centrum dat de persoon voldoet aan de in de artikelen 3 en 4 gestelde voorwaarden. ’;

5° in paragraaf 3, eerste lid, *in fine*, worden de woorden ‘ op verzoek van elke partij ’ vervangen door de woorden ‘ op verzoek van elke partij, in onderlinge overeenstemming ’;

6° in paragraaf 3, tweede lid, worden de woorden ‘ , alsook de specifieke voorwaarden voor een overeenkomst die binnen een bepaalde periode leidt tot een arbeidsovereenkomst, een overeenkomst inzake studies met een voltijds leerplan of overeenkomst gericht op vorming ’ opgeheven ».

Na die wijziging luidt artikel 11 van de wet van 26 mei 2002 als volgt :

« § 1. De toekenning en het behoud van het leefloon kunnen gepaard gaan met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie ofwel op vraag van de betrokkene zelf, ofwel op initiatief van het centrum.

Het project gaat uit van de verwachtingen, de vaardigheden, de bekwaamheden en de behoeften van de betrokken persoon en van de mogelijkheden van het centrum.

Naar gelang van de behoeften van de persoon zal het geïndividualiseerd project [...] bij voorkeur betrekking hebben op de inschakeling in het beroepsleven, of, bij gebrek daaraan, op de inschakeling in de maatschappij.

Bij het opmaken van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie ziet het centrum toe op een correcte evenredige verhouding tussen de eisen die aan de betrokkene worden gesteld en de toegekende hulp.

Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie kan betrekking hebben op een gemeenschapsdienst, die daar dan onlosmakelijk deel van uitmaakt. De gemeenschapsdienst bestaat uit het verrichten van activiteiten op een vrijwillige basis die zowel positief bijdragen aan het persoonlijk ontwikkelingstraject van de betrokkene, als positief bijdragen aan de gemeenschap.

§ 2. Dit project is verplicht :

a) wanneer het centrum op grond van billijkheidsredenen aanvaardt dat de betrokken persoon met het oog op een verhoging van zijn inschakelingskansen in het beroepsleven, een studie met voltijds leerplan aanvat, hervat of voortzet in een door de gemeenschappen erkende, georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstelling;

b) wanneer het een project betreft zoals bedoeld in artikel 6, § 2.

c) wanneer de betrokkene de laatste drie maanden geen recht op maatschappelijke integratie heeft genoten.

Iedere persoon heeft recht op een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie aangepast aan zijn persoonlijke situatie en zijn capaciteiten binnen drie maanden vanaf de datum van de beslissing van het centrum dat de persoon voldoet aan de in de artikelen 3 en 4 gestelde voorwaarden.

§ 3. De betrokken persoon en het centrum sluiten een schriftelijke overeenkomst, in overeenstemming met artikel 6, § 3, met betrekking tot het project bedoeld in § 1. Op vraag van één van de partijen kunnen ook één of meer derden partij zijn bij de overeenkomst. De overeenkomst kan tijdens de uitvoering worden gewijzigd op verzoek van elke partij, in onderlinge overeenstemming.

De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de minimumvoorwaarden en de modaliteiten waaraan een overeenkomst betreffende een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie moet voldoen ».

B.3.3. Bij artikel 7 van de bestreden wet wordt artikel 13 van dezelfde wet vervangen door de volgende bepaling :

« § 1. Het recht op maatschappelijke integratie kan worden gerealiseerd door een tewerkstelling in het kader van een arbeidsovereenkomst als bedoeld in de artikelen 8 en 9 of door de toekenning van een leefloon dat, indien de betrokkene de laatste drie maanden geen recht op maatschappelijke integratie heeft genoten, gepaard gaat met een in artikel 11, § 1, bedoeld geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie is facultatief als het recht op maatschappelijke integratie gerealiseerd wordt door een tewerkstelling aangevuld met de toekering van een leefloon.

§ 2. Iedere persoon heeft recht op een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie aangepast aan zijn persoonlijke situatie en zijn capaciteiten binnen drie maanden vanaf de datum van de beslissing van het centrum dat de persoon voldoet aan de in de artikelen 3 en 4 gestelde voorwaarden.

§ 3. Artikel 6, § 3, is van toepassing wanneer in het kader van zijn recht op maatschappelijke integratie aan de betrokkene een tewerkstelling of een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie wordt voorgesteld.

§ 4. In afwachting van een tewerkstelling in het kader van een arbeidsovereenkomst of een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, heeft de persoon overeenkomstig de bij deze wet gestelde voorwaarden, recht op een leefloon.

Wanneer de inkomsten uit de tewerkstelling lager zijn dan het bedrag van het leefloon waarop de betrokkene aanspraak kan maken, blijft het recht op een leefloon onder de bij deze wet gestelde voorwaarden behouden.

Indien het centrum door een met redenen omklede beslissing aantoont dat de persoon wegens gezondheids- of billijkheidsredenen niet kan werken, heeft hij, overeenkomstig de bij deze wet gestelde voorwaarden, recht op een leefloon, al dan niet gepaard gaand met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie.

Indien het centrum door een met redenen omklede beslissing aantoont dat de persoon wegens gezondheids- of billijkheidsredenen niet kan deelnemen aan een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, heeft hij, overeenkomstig de bij deze wet gestelde voorwaarden, recht op een leefloon.

§ 5. De betrokken persoon en het centrum sluiten een schriftelijke overeenkomst, met betrekking tot het in § 1 bedoeld project. Op vraag van één van de partijen kunnen ook een of meer derden partij zijn bij de overeenkomst. De overeenkomst kan tijdens de uitvoering worden gewijzigd op verzoek van elke partij, in onderlinge overeenstemming.

De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de minimumvoorwaarden en de nadere regels waaraan een overeenkomst betreffende een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie voldoet. ».

Die bepaling betreft de aanvragers die 25 jaar en ouder zijn.

B.4.1. Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, opgevat als een tussen de gerechtigde en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn gesloten schriftelijke overeenkomst, is in de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum (artikel 6, § 2) ingevoerd bij de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving. Het is vervolgens overgenomen door de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, die het bestaansminimum heeft vervangen door het recht op maatschappelijke integratie.

Uit de memorie van toelichting bij de wet van 26 mei 2002 blijkt dat teneinde de algemene doelstelling van de wet, die erin bestond de herinschakeling van de minstbesteden te bevorderen, te trachten te verwezenlijken, de wetgever heeft geoordeeld dat « alhoewel de uitkering noodzakelijk blijft, [...] zij in vele gevallen niet meer [volstaat] » en dat « om de verwachtingen in te lossen zowel van de kansarme personen zelf, die ‘ zich uit de slag ’ willen trekken als van de OCMW's, [...] het sociaal beleid [moet] evolueren van een strikt financiële bijstand naar maatschappelijk werk ». Om die reden heeft hij het subjectief recht op maatschappelijke integratie willen opnemen in een overeenkomst en de beweging die in 1993 op gang werd gebracht met het urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving en met de integratiecontracten voor de 18-25jarigen voortgezet en uitgebreid (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/001, pp. 4-5).

Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie was, tot de inwerkingtreding van de bestreden wet, enkel verplicht voor de aanvragers jonger dan vijfentwintig jaar.

B.4.2. De bestreden wet beoogt een « uitbreiding van het bestaande begeleidingsinstrument waar het [geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie] voor staat » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1864/001, p. 4).

In de memorie van toelichting wordt vermeld :

«Dit houdt in dat er voorwaarden worden verbonden aan de toegekende steun, voorwaarden die beide partijen binden, wederzijdse verplichtingen en verbintenissen inhouden en waarbij het doel van de begeleiding erin bestaat om via in onderling overleg bepaalde doelen en welbepaalde acties, stappen te zetten zodat de OCMW-gerechtigde geleidelijk aan zelfstandiger wordt en volwaardig kan deelnemen aan de samenleving. Wanneer de betrokkene immers rechtmatig over rechten moet beschikken die zijn menselijke waardigheid garanderen, moeten deze rechten gepaard gaan met plichten, meer bepaald op het vlak van wederzijdse engagementen » (*ibid.*, pp. 4-5).

In de Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke hernieuwing heeft de minister uiteengezet :

« Het doel van het ontwerp is een positieve dynamiek op te starten om de OCMW's bij te staan dat ze de doelgroep beter kunnen begeleiden. De nadruk ligt hierbij op responsabilisering en activering van de begunstigde. Voor bepaalde begunstigten is er een lange moeilijke weg af te leggen, maar er moet een bewustzijn worden gecreëerd dat rechten en plichten samen gaan. De situatie moet met het oog op het verbeteren van de menselijke waardigheid positief worden beoordeeld » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1864/003, p. 8).

B.4.3. Bijgevolg maken de bestreden bepalingen het sluiten van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie verplicht voor alle betrokken personen die de laatste drie maanden geen recht op maatschappelijke integratie hebben genoten, anders gezegd, voor alle nieuwe rechthebbenden op maatschappelijke integratie, ongeacht hun leeftijd.

Wat de gebrekkige wettelijke omkadering van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie betreft

B.5. In het eerste en het derde middel verwijten de verzoekende partijen de wetgever dat hij heeft nagelaten zelf de verplichtingen te preciseren die in het kader van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie aan de gerechtigden van het leefloon kunnen worden opgelegd. In het tweede onderdeel van het zesde middel verwijten zij hem dat hij bijgevolg verschillen in behandeling heeft doen ontstaan die in strijd zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.6. Het eerste onderdeel van het eerste middel en het derde middel zijn afgeleid uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van

het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Volgens de verzoekende partijen zouden de bestreden bepalingen een zeer groot aantal inmengingen mogelijk maken in de rechten die worden beschermd bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zonder daarvoor een kader te scheppen of ze op enigerlei wijze af te bakenen, zodat de delegatie aan de Koning die is vervat in artikel 13, § 5, tweede lid, van de wet van 26 mei 2002, ingevoerd bij artikel 7 van de bestreden wet, niet verenigbaar zou zijn met het wettigheidsbeginsel.

B.7.1. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zodat de waarborgen welke die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

B.7.2. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.7.3. Naast de formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.

Evenzo houdt de vereiste van voorzienbaarheid waaraan de wet moet voldoen om in overeenstemming te zijn met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in dat de formulering ervan voldoende precies is zodat eenieder - desnoods met gepast advies - in de gegeven omstandigheden in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde

handeling kan voorzien (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 55; grote kamer, 17 februari 2004, *Maestri t. Italië*, § 30). De wetgeving moet eenieder een voldoende indicatie geven over de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder de overheden gebruik mogen maken van maatregelen die raken aan de rechten gewaarborgd door het Verdrag (EHRM, grote kamer, 12 juni 2014, *Fernández Martínez t. Spanje*, § 117).

B.8. Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie neemt de vorm aan van een tussen de gerechtigde en het OCMW onderhandelde en gesloten schriftelijke overeenkomst. Die overeenkomst omvat inzonderheid verplichtingen die ten laste van de gerechtigde worden gelegd met het doel, eerst, zijn inschakeling in het beroepsleven te bevorderen of, bij gebrek daaraan, zijn inschakeling in de maatschappij (artikel 11, § 1, van de wet van 26 mei 2002). De uitvoering ervan veronderstelt een controle vanwege het OCMW op de naleving, door de gerechtigde, van de verplichtingen die hij aldus heeft aangegaan. Het zonder wettige redenen niet naleven van zijn verplichtingen door de gerechtigde kan, krachtens artikel 30, § 2, van de wet van 26 mei 2002, een sanctie met zich meebrengen. Het is niet uitgesloten dat de verplichtingen waartoe de gerechtigde zich verbindt, in talrijke gevallen een weerslag hebben op zijn privéleven. De onderhandeling, de uitvoering, de follow-up en de controle van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie kunnen dus inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven van de gerechtigden van het leefloon veroorzaken.

B.9.1. Door te bepalen dat de toekenning van het leefloon, voor elke persoon die daarom verzoekt en die voldoet aan de voorwaarden vastgesteld bij de artikelen 3 en 4 van de voormelde wet van 26 mei 2002, gepaard gaat met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie zoals bedoeld in artikel 11, § 1, van dezelfde wet, definieert artikel 13, § 1, van dezelfde wet, ingevoerd bij artikel 7 van de bestreden wet, precies de gevallen waarin de wetgever de inmengingen, door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokken personen toestaat.

B.9.2. Door de Koning ermee te belasten bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de minimumvoorwaarden en de nadere regels te bepalen waaraan een overeenkomst betreffende een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie voldoet, bevat artikel 13, § 5, laatste lid, van dezelfde wet een delegatie die betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van een maatregel die een inmenging in het recht op eerbiediging van

het privéleven van de gerechtigden van het leefloon omvat. Opdat een dergelijke delegatie verenigbaar kan worden geacht met het wettigheidsbeginsel dat wordt afgeleid uit artikel 22 van de Grondwet, dient het Hof na te gaan of de wetgever de essentiële elementen van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie zelf heeft vastgesteld.

B.9.3. Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie kan niet worden opgelegd aan een persoon die wegens gezondheids- of billijkheidsredenen daaraan niet kan deelnemen (artikel 10, vierde lid, en artikel 13, § 4, vierde lid, van de wet van 26 mei 2002). Het project moet aangepast zijn aan de persoonlijke situatie en de capaciteiten van de betrokken persoon (artikel 11, § 2, tweede lid, en artikel 13, § 2, van dezelfde wet). Het project gaat uit van de verwachtingen, de vaardigheden, de bekwaamheden en de behoeften van de betrokken persoon, het heeft bij voorkeur betrekking op de inschakeling in het beroepsleven of, bij gebrek daaraan, op de inschakeling in de maatschappij van de betrokken persoon, en daarbij wordt toegezien op een correcte, evenredige verhouding tussen de eisen die aan de betrokkene worden gesteld en de toegekende hulp (artikel 11, § 1, van dezelfde wet).

B.9.4. In de memorie van toelichting met betrekking tot de wet van 26 mei 2002 wordt gepreciseerd :

« Het project beschrijft het integratietraject van de persoon evenals de begeleidingsinspanningen waartoe het OCMW zich verbindt. Het project is duidelijk een wederkerig gebeuren en is opgesteld vanuit het respect en de menselijke waardigheid van de persoon. Het project bevat ontwikkelingskansen voor de persoon en werkt de drempels voor sociale inschakeling weg » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/001, p. 6).

« Bij de totstandkoming van dit geïndividualiseerd project moet de aanvrager beschouwd worden als een werkelijke partner.

Om dit te doen behoort het aan de Koning om de modaliteiten te bepalen voor het afsluiten van het contract dat een werkelijke betrokkenheid van de jongere moet garanderen.
[...]

[...]

Wanneer de persoon nog niet geschikt [is] voor een arbeidstraject, legt het project de modaliteiten vast waarop de betrokkene stapsgewijs kan worden bewogen tot een actieve participatie aan het maatschappelijk leven. Soms is het verrichten van maatschappelijk zinvolle activiteiten nodig om deze personen uit hun isolement te halen vooraleer ze het proces kunnen aanvatten dat tot tewerkstelling leidt.

De OCMW's, al dan niet in samenwerking met de verenigingen, kunnen verschillende initiatieven nemen opdat de personen terug vertrouwen zouden krijgen in hun eigen capaciteiten (gespreksgroepen, gemeenschappelijke sociale activiteiten, ...).

Op eigen initiatief kan de persoon ook vrijwilligerswerk verrichten voor zover deze stap zijn inschakeling niet hypothekeert » (*ibid.*, p. 18).

B.9.5. Uit het voorgaande volgt dat de wet van 26 mei 2002, geïnterpreteerd in het licht van de in de parlementaire voorbereiding uitgedrukte bedoelingen van de wetgever, voldoende elementen bevat die het mogelijk maken de essentiële elementen van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie te bepalen. Er kan aan de wetgever niet worden verweten dat hij voor het overige aan de Koning de bevoegdheid heeft opgedragen de minimumvoorwaarden en de nadere regels te bepalen waaraan de overeenkomsten die de geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie bevatten, moeten voldoen.

Aangezien het gaat om een domein waarin het maatschappelijk werk van nature moet worden aangepast aan de persoonlijke situatie van elke gerechtigde, lijkt het overigens onvermijdelijk dat bij de concrete aanwending van dat instrument van integratie aan de OCMW's een bepaalde beoordelingsmarge wordt gelaten. Door de doelstelling te bepalen die met het geïndividualiseerd project wordt nagestreefd en door aan de OCMW's de eerbiediging op te leggen van een aantal waarborgen bij het sluiten ervan, heeft de wetgever hun werk voldoende omlijnd en heeft hij erover gewaakt dat het geïndividualiseerd project geen aanleiding geeft tot onevenredige aantastingen van het recht op eerbiediging van het privéleven van de aanvragers. Tot slot, indien dergelijke aantastingen zich mochten voordoen, zouden zij door de bevoegde rechterlijke instanties kunnen worden gesanctioneerd.

B.10.1. Bij hun derde middel verwijten de verzoekende partijen de wetgever voorts dat hij de vaagheid van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie heeft verergerd door in artikel 11, § 3, tweede lid, *in fine*, van de wet van 26 mei 2002, bij het bestreden artikel 6, 6°, de woorden « alsook de specifieke voorwaarden voor een overeenkomst die binnen een bepaalde periode leidt tot een arbeidsovereenkomst, een overeenkomst inzake studies met een voltijds leerplan of overeenkomst gericht op vorming » op te heffen.

B.10.2. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande aangegeven :

«De verschillende specifieke vormen van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie worden afgeschaft om een al te rigoureuze toepassing van het onderscheid tussen de verschillende vormen te vermijden en om mengvormen te kunnen creëren die een nog beter maatwerk mogelijk maken » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1864/001, pp. 7-8).

B.11. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat de wetgever met de bestreden opheffing de bedoeling heeft gehad de OCMW's te beletten geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie voor te stellen en te sluiten die specifiek bedoeld zijn om de gerechtigde naar een arbeidsovereenkomst te leiden, om een kader te scheppen voor de voortzetting van zijn studie of om hem aan te moedigen een opleiding te volgen. Aangezien de met het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie nagestreefde doelstelling onveranderd erin bestaat de inschakeling in het beroepsleven of, bij gebrek daaraan, de inschakeling in de maatschappij van de gerechtigden te bevorderen, lijkt het evident dat voorrang blijft worden gegeven aan de geïndividualiseerde projecten als specifieke instrumenten van maatschappelijk werk die ofwel naar een arbeidsovereenkomst leiden, ofwel een kader scheppen voor studies of een opleiding die bedoeld zijn om de kansen van de betrokken persoon op de arbeidsmarkt te verhogen. Door de bestreden opheffing heeft de wetgever alleen een soepelere toepassing van die specifieke instrumenten van maatschappelijk werk mogelijk willen maken.

Daaruit volgt dat de wetgever met de bestreden opheffing geen vaagheid heeft doen ontstaan die in strijd is met het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet.

B.12. Het eerste onderdeel van het eerste middel en het derde middel zijn niet gegrond.

B.13. Het tweede onderdeel van het eerste middel is afgeleid uit de schending van het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet. De verzoekende partijen verwijten de wetgever dat hij aan de Koning de zorg heeft toevertrouwd om bepalende aspecten van het bij die bepaling gewaarborgde recht op sociale bijstand te regelen. Die kritiek beoogt, enerzijds, de verplichtingen die bij het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie aan de gerechtigden van het leefloon kunnen worden opgelegd en, anderzijds, de invoering van de gemeenschapsdienst. In zoverre de invoering van de gemeenschapsdienst

wordt beoogd, dient dat onderdeel van het middel samen met de andere middelen met betrekking tot dat onderwerp te worden onderzocht.

B.14.1. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 2°, van de Grondwet verplicht de bevoegde wetgever ertoe het recht op sociale bijstand te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen.

Die grondwetsbepaling verbiedt die wetgever echter niet machtigingen te verlenen aan de uitvoerende macht, voor zover die machtigingen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft aangegeven.

Die grondwetsbepaling verplicht de wetgever niet om alle essentiële elementen van het recht op sociale bijstand te regelen en verbiedt hem niet om de uitvoerende macht ertoe te machtigen die te regelen.

B.14.2. Zoals in B.9.5 is vermeld, bevat de wet van 26 mei 2002, geïnterpreteerd in het licht van de bedoelingen van de wetgever, voldoende elementen die het mogelijk maken de essentiële elementen van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie te bepalen. Daaruit volgt dat de bestreden delegatie aan de Koning betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft bepaald en dat zij artikel 23 van de Grondwet dus niet schendt.

B.15. Het tweede onderdeel van het eerste middel, in zoverre het betrekking heeft op het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, is niet gegrond.

B.16. Het derde onderdeel van het eerste middel is afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dat wordt gewaarborgd bij de in het middel aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen. De verzoekende partijen doen gelden dat de vaagheid in de wetgeving waarmee het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie en de gemeenschapsdienst gepaard gaan, een ernstig risico doet ontstaan dat naar gelang van de bevoegde OCMW's uiteenlopende praktijken zich ontwikkelen en bijgevolg discriminaties onder gebruikers naar gelang van het OCMW waarvan zij afhangen. In zoverre daarbij de gemeenschapsdienst wordt beoogd, dient dat onderdeel van het middel te worden onderzocht samen met de andere middelen met betrekking tot dat onderwerp.

Het tweede onderdeel van het zesde middel is eveneens afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De verzoekende partijen doen gelden dat elke nieuwe voorwaarde die aan de gerechtigde van het leefloon kan worden opgelegd via het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie een discriminatie doet ontstaan tussen personen aan wie die voorwaarde wordt opgelegd en diegenen aan wie zij niet wordt opgelegd. De draagwijdte van dat middel valt samen met die van het derde onderdeel van het eerste middel.

B.17.1. Zoals in B.9.5 is vermeld, heeft de wetgever het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie met een aantal waarborgen omgeven. Hij heeft de doelstelling gepreciseerd die met het inzetten van dat instrument van integratie moet worden nagestreefd, hij heeft bepaald dat personen die wegens gezondheids- of billijkheidsredenen niet eraan kunnen deelnemen, ervan worden vrijgesteld en hij heeft de OCMW's de verplichting opgelegd het aan te passen aan de persoonlijke situatie en de capaciteiten van de betrokken persoon en het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen bij het vaststellen van de erin vervatte vereisten. Daaruit volgt dat het sluiten, het in werking stellen en het controleren van de uitvoering van de geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie worden omgeven met een aantal waarborgen voor de rechten van de begunstigden van het leefloon.

B.17.2. Voor het overige is het, aangezien het gaat om een sociaal werkmiddel dat, om doeltreffend en relevant te zijn, per definitie zoveel mogelijk aan de individuele situatie van elke betrokken persoon aangepast moet zijn, onvermijdelijk dat bij de concrete inwerkingstelling ervan verschillen opduiken. Dergelijke verschillen zouden slechts strijdig zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie indien zij een onevenredige aantasting van de grondrechten van de betrokken personen met zich zouden meebrengen.

B.17.3. Tijdens de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de wet van 26 mei 2002 werd gepreciseerd dat «terzake [...] men alleen maar [kan] vaststellen dat het nooit mogelijk zal zijn tot een zeer nauwkeurige normdefinitie te komen, aangezien de begrippen voor zeer veel personen gelden en door tal van OCMW's ook praktisch worden aangewend» en dat «in plaats van in de terminologie waarborgen in te bouwen, wordt bepaald dat de betrokkene zich door een derde kan laten bijstaan en dat hij zich tot de arbeidsrechtbank kan wenden» (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1603/004, p. 51).

B.18. Het derde onderdeel van het eerste middel, in zoverre het betrekking heeft op het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, en het tweede onderdeel van het zesde middel zijn niet gegrond.

Wat de veralgemening van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie betreft

B.19. Bij het vierde middel verwijten de verzoekende partijen de wetgever dat hij de verplichting om een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie te sluiten heeft uitgebreid tot alle categorieën van gerechtigden van de maatschappelijke integratie en dat hij een gemeenschapsdienst heeft ingesteld. Zij gaan ervan uit dat de wetgever daardoor de « voorwaardelijkheid » van het recht op maatschappelijke integratie heeft versterkt, met schending van de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet.

In zoverre dat middel de gemeenschapsdienst beoogt, dient het samen met de andere middelen met betrekking tot dat onderwerp te worden onderzocht.

B.20.1. Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op sociale bijstand een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het door de van toepassing zijnde wetgeving geboden beschermingsniveau, in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.20.2. Die verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de nadere regels van de sociale bijstand. Zij verbiedt hem om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, eerste lid en derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontzegt hem niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.

B.21.1. Onder de voorwaarden voor het verkrijgen van het recht op maatschappelijke integratie die zijn vastgelegd bij het bij de bestreden wet niet-gewijzigde artikel 3, 5°, van de wet van 26 mei 2002 staat de voorwaarde werkbereid te zijn, tenzij gezondheids- of

billijkheidsredenen een hinderpaal vormen. Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie heeft als prioritaire functie bij te dragen tot de inschakeling in het beroepsleven van de betrokken personen en, wanneer de inschakeling in het beroepsleven niet onmiddellijk mogelijk is, hun inschakeling in de maatschappij te bevorderen. Het is door de wetgever opgevat als « een extra instrument [...] ten gunste van de gerechtigden » en het « dient noch tot uitsluiting noch tot bestraffing » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1864/003, p. 39). De persoon van wie door het OCMW wordt vastgesteld dat hij wegens gezondheids- of billijkheidsredenen niet kan deelnemen aan een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, heeft recht op het leefloon (artikel 13, § 4, vierde lid, van de wet van 26 mei 2002, vervangen bij artikel 7 van de bestreden wet). Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie wordt aangepast aan de persoonlijke situatie en de capaciteiten van de betrokken persoon (artikel 13, § 2, van de wet van 26 mei 2002, vervangen bij artikel 7 van de bestreden wet) en het gaat uit van de verwachtingen, de vaardigheden, de bekwaamheden en de behoeften van de betrokken persoon alsook van de mogelijkheden van het OCMW (artikel 11, § 1, tweede lid, van de wet van 26 mei 2002).

B.21.2. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of de bestreden maatregel te dezen een aanzienlijke achteruitgang vormt voor de gerechtigden van het leefloon die voortaan ertoe gehouden zijn een verbintenis aan te gaan door een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, kan worden vastgesteld dat hij verantwoord is door een reden van algemeen belang, namelijk de integratie in het beroepsleven en in de maatschappij bevorderen van de personen ten aanzien van wie hij wordt toegepast. De wetgever kon in dat opzicht ervan uitgaan dat het relevant is een instrument van integratie dat tot op heden hoofdzakelijk gebruikt wordt voor de jonge gerechtigden van het leefloon tot nieuwe categorieën van personen uit te breiden teneinde de inschakeling van alle gerechtigden in het beroepsleven en in de maatschappij te bevorderen.

B.22. Het vierde middel, in zoverre het betrekking heeft op het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, is niet gegrond.

Ten aanzien van de gemeenschapsdienst

B.23.1. Bij artikel 3 van de bestreden wet wordt in de wet van 26 mei 2002 een artikel 3/1 ingevoegd, dat luidt :

« De werkbereidheid bedoeld in artikel 3, 5°, kan blijken uit het aanvaarden van gemeenschapsdienst ».

B.23.2. Bij artikel 6, 2°, van de bestreden wet wordt paragraaf 1 van artikel 11 van de wet van 26 mei 2002 aangevuld met het volgende lid :

« Het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie kan betrekking hebben op een gemeenschapsdienst, die daar dan onlosmakelijk deel van uitmaakt. De gemeenschapsdienst bestaat uit het verrichten van activiteiten op een vrijwillige basis die zowel positief bijdragen aan het persoonlijk ontwikkelingstraject van de betrokkene, als positief bijdragen aan de gemeenschap ».

B.24.1. In de memorie van toelichting bij de bestreden wet wordt in verband met het voormelde artikel 3 aangegeven :

« Tenzij gezondheids- en billijkheidsredenen het verhinderen, vormt werkbereidheid een voorwaarde om te genieten van het recht op maatschappelijke integratie. Het project preciseert dat het engagement van een begunstigde aan gemeenschapsdienst kan bijdragen om aan deze voorwaarde te beantwoorden zonder hem of haar vrij te stellen van de voorwaarde van werkbereidheid. Aan deze voorwaarde kan altijd worden voldaan via andere middelen, zoals een vorming of een actieve zoektocht naar werk » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1864/001, p. 6).

In verband met artikel 6 wordt uiteengezet :

« Er moet op vrijwillige basis ingestemd worden met de gemeenschapsdienst in het kader van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Zodra ermee ingestemd wordt, maakt hij onlosmakelijk deel uit van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. De gemeenschapsdienst moet gericht zijn op een toekomstige bezoldigde tewerkstelling in het kader van een arbeidsovereenkomst, een diensten-contract of een statutaire aanstelling. In geen enkel geval mag de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt verminderen » (*ibid.*, p. 7).

B.24.2. Tijdens de besprekingen in de Commissie heeft de minister aangegeven :

« In het wetsontwerp wordt gekozen voor een gemeenschapsdienst op vrijwillige basis. De minister had niet anders tewerk willen gaan. De gemeenschapsdienst wordt door het OCMW voorgesteld. Het OCMW is daartoe niet verplicht. De betrokkene is evenmin verplicht daarmee in te stemmen. De gemeenschapsdienst is een hefboom voor sociale, maatschappelijke en sociaalprofessionele integratie. Een dergelijke dienst valoriseert de persoon en vormt een eerste stap naar re-integratie. De overeenkomsten ‘ artikel 60 ’ en ‘ artikel 61 ’ gaan uit van dezelfde dynamiek.

[...]

De minister is het niet eens met het standpunt van de leden die de gemeenschapsdienst beschouwen als een middel om de arbeidsmarkt uit te hollen. In België telt de arbeidsmarkt vier miljoen mensen. De gemeenschapsdienst zal daarvan slechts een zeer gering aandeel vertegenwoordigen » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1864/003, p. 42).

B.24.3. In de aan de OCMW's gerichte omzendbrief van 12 oktober 2016 van de POD Maatschappelijke integratie wordt in verband met de gemeenschapsdienst gepreciseerd :

« Bij de afweging of een bepaalde activiteit in aanmerking komt voor een gemeenschapsdienst moet men steeds rekening houden met het feit dat iemand die een gemeenschapsdienst uitoefent niet de taken mag overnemen die behoren tot een betaalde tewerkstelling en dit ongeacht of die tewerkstelling in het kader van een statutaire aanstelling of een arbeidscontract wordt uitgeoefend. Dit geldt ook voor de arbeidscontracten die in het kader van een tewerkstellingsmaatregel werden opgesteld. In organisaties waar men het bezoldigd personeel aanvult met personen die een gemeenschapsdienst uitoefenen, gaat het dus over de kleine extraatjes die men anders niet zou uitvoeren. De gemeenschapsdienst mag niet gebruikt worden ter vervanging van de proefperiode, tewerkstellingstest, ... ».

B.25. Het tweede onderdeel (*partim*) van het eerste middel, het tweede middel, het vierde middel (*partim*), het vijfde middel, het eerste onderdeel van het zesde middel en het zevende middel betreffen de gemeenschapsdienst.

Het Hof onderzoekt eerst het vijfde middel, dat is afgeleid uit de schending van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Wat de bevoegdheid van de federale wetgever betreft

B.26. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 39 en 134 van de Grondwet en van artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De verzoekende partijen doen gelden dat de gemeenschapsdienst

een tewerkstelling vormt van de rechthebbenden op maatschappelijke integratie en dat de federale wetgever bijgevolg afbreuk heeft gedaan aan de gewestbevoegdheid op dat gebied.

B.27.1. Bij artikel 6, § 1, IX, 2^o/1, van de voormelde bijzondere wet wordt voortaan aan de gewesten de bevoegdheid toegewezen inzake « tewerkstelling van personen die het recht op maatschappelijke integratie of het recht op financiële maatschappelijke hulp genieten ».

Artikel 5, § 1, II, 2^o, b, van dezelfde bijzondere wet, dat handelt over de gemeenschapsbevoegdheid inzake de bijstand aan personen en dat uit die bevoegdheid de aangelegenheden met betrekking tot de OCMW's uitsluit, die een federale bevoegdheid blijven, bevestigt bovendien « de bevoegdheid van de gewesten voor de tewerkstelling van personen die het recht op maatschappelijke integratie of het recht op financiële maatschappelijke bijstand genieten bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 2^o/1 ».

B.27.2. Het voormelde artikel 6, § 1, IX, 2^o/1 is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingevoegd bij artikel 22, 3^o, van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming. In de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot die bepaling wordt aangegeven :

« De gewesten worden bevoegd voor de programma's voor de begeleiding van leefloners om ze opnieuw te integreren in de arbeidsmarkt (artikelen 60 en 61) » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 13).

« De gewesten worden bevoegd voor de programma's voor de arbeidsmarktbegeleiding van rechthebbenden op het leefloon en het equivalent leefloon.

De gewesten worden bevoegd om de categorieën gebruikers vast te stellen waaraan rechthebbenden op een leefloon en het equivalent leefloon ter beschikking kunnen worden gesteld.

[...]

Dit omvat in elk geval de aangelegenheden die geregeld worden in de artikelen 57^{quater}, 60 en 61 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met name :

- de inschakeling van bepaalde vreemdelingen door het OCMW in het beroepsleven (artikel 57^{quater});

- de tewerkstelling waarbij het OCMW zelf als de juridische werkgever optreedt (artikel 60, § 7);

- de tewerkstelling waarbij het OCMW [zijn] tewerkstellingsopdracht realiseert in samenwerking met een andere werkgever (artikel 61).

Het recht op maatschappelijke integratie, dat de vorm van een leefloon of een tewerkstelling kan aannemen, blijft federaal » (*ibid.*, pp. 108-109).

B.27.3. In dezelfde toelichting wordt in verband met de wijziging van het in B.27.1 aangehaalde artikel 5 gepreciseerd :

« Om de tekst van artikel 5, § 1, II, 2°, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in overeenstemming te brengen met het voorgestelde artikel 22 (artikel 6, § 1, IX, 1°, nieuw) dient in artikel 5, § 1, II, 2°, b, van deze bijzondere wet te worden bepaald dat de federale bevoegdheid geen betrekking heeft op de arbeidsbemiddeling verstrekt door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 1°, nieuw » (*ibid.*, p. 50).

B.28.1. De gemeenschapsdienst wordt bij de bestreden bepalingen opgevat als een activiteit die door het OCMW aan de aanvrager van het leefloon kan worden voorgesteld. Die is niet ertoe gehouden het voorstel aan te nemen. Het aanvaarden zich ertoe te verbinden een gemeenschapsdienst te verrichten wordt bij het bestreden artikel 3/1 van de wet van 26 mei 2002 evenwel opgevat als een middel voor de aanvrager om te bewijzen dat hij werkbereid is, waarbij de werkbereidheid overeenkomstig het bij de bestreden wet niet-gewijzigde artikel 3, 5°, van dezelfde wet een voorwaarde is voor het verkrijgen van het recht op maatschappelijke integratie.

Indien het voorstel om gemeenschapsdienst te verrichten door de gerechtigde van het leefloon wordt aangenomen, maakt die dienst onlosmakelijk deel uit van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (bestreden artikel 11, § 1, laatste lid, van de wet van 26 mei 2002), zodat de overeengekomen prestaties voor de begunstigde verplicht worden. Indien die de dienst wenst stop te zetten of de nadere regels ervan wenst te wijzigen, kan hij dat slechts doen in overeenstemming met het OCMW, aangezien een nieuw geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie moet worden gesloten.

B.28.2. Krachtens artikel 30, § 2, van de wet van 26 mei 2002 kan een gehele of gedeeltelijke schorsing van de uitbetaling van het leefloon gedurende een maand worden

uitgesproken indien de gerechtigde zijn verplichtingen die in het contract betreffende het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie zijn vermeld, zonder wettige redenen, niet naleeft. In geval van herhaling binnen het jaar kan de schorsing worden uitgesproken voor een termijn van drie maanden.

B.29.1. Uit het voorgaande vloeit voort dat, hoewel geen enkele bezoldiging de tegenprestatie ervan is, de gemeenschapsdienst die is opgenomen in een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie niet beantwoordt aan de definitie van het vrijwilligerswerk zoals die voortvloeit uit artikel 3 van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers daar niet ervan kan worden uitgegaan dat het gaat om een activiteit die « onverplicht » wordt verricht. De gemeenschapsdienst vertoont dus kenmerken die nauw aansluiten bij die van bezoldigde arbeid. Eenmaal de gemeenschapsdienst werd aanvaard, wordt die immers dwingend in zoverre hij dan onlosmakelijk deel uitmaakt van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie en in zoverre het niet verrichten van de daarin bepaalde prestaties een ernstig gevolg met zich kan meebrengen voor de gerechtigde. Daarenboven kunnen de activiteiten die het voorwerp kunnen uitmaken van gemeenschapsdienst en die positief dienen bij te dragen aan de gemeenschap, in alle omstandigheden en van nature, niet worden onderscheiden van de activiteiten die het voorwerp kunnen uitmaken van bezoldigde arbeid. Niets belet immers dat, indien de financiële middelen beschikbaar zijn, de activiteiten die als gemeenschapsdienst kunnen worden verricht, ook kunnen worden bezoldigd.

B.29.2. Tot slot bestaat de functie van de gemeenschapsdienst erin bij te dragen tot de integratie van de gerechtigde van het leefloon in het beroepsleven, aangezien hij een element vormt in de beoordeling van de voorwaarde werkbereid te zijn en aangezien hij, volgens de in B.24.1 aangehaalde memorie van toelichting, moet « gericht zijn op een toekomstige bezoldigde tewerkstelling ».

B.30.1. Uit het voorgaande volgt dat de gemeenschapsdienst, zoals die in de bestreden bepalingen is geregeld, ressorteert onder de bevoegdheid die bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming aan de gewesten is toegewezen inzake de tewerkstelling van personen die het recht op maatschappelijke integratie genieten. De bestreden bepalingen, in zoverre zij de OCMW's de mogelijkheid bieden, enerzijds, aan de gerechtigden van het leefloon een gemeenschapsdienst voor te stellen om te doen blijken

van hun werkbereidheid en, anderzijds, die dienst in de geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie op te nemen met de sancties die daarmee gepaard gaan, schenden artikel 6, § 1, IX, 2°/1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

B.30.2. Het vijfde middel is gegrond. De artikelen 3 en 6, 2°, van de wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie dienen te worden vernietigd.

Het tweede onderdeel van het eerste middel, in zoverre het de gemeenschapsdienst betreft, het tweede middel, het vierde middel, in zoverre het de gemeenschapsdienst betreft, het eerste onderdeel van het zesde middel en het zevende middel dienen niet te worden onderzocht, aangezien zij niet tot een ruimere vernietiging zouden kunnen leiden.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de artikelen 3 en 6, 2°, van de wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie;

- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 5 juli 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels