

Rolnummer 1025
Arrest nr. 38/97 van 8 juli 1997

A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van artikel 66 van de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingesteld door het O.C.M.W. van Huldenberg.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 11 december 1996 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 12 december 1996, heeft het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Huldenberg, met zetel te 3040 Loonbeek, St.-Jansbergsteenweg 44a, beroep tot gedeeltelijke vernietiging ingesteld van artikel 66 van de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 oktober 1996).

## II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 12 december 1996 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 14 januari 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 januari 1997.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 26 februari 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 10 maart 1997 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 4 april 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 28 mei 1997 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 19 juni 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 29 mei 1997 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 29 mei 1997 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 11 december 1997.

Op de openbare terechtzitting van 19 juni 1997 :

- zijn verschenen :
- . W. Appels, secretaris van het O.C.M.W. van Huldenberg, voor de verzoekende partij;
- . Mr. E. Brewaeyts, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en E. Cerexhe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

### III. *Onderwerp van de bestreden bepaling*

Artikel 66 van de wet van 15 juli 1996 wijzigt artikel 57ter van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Die bepaling, zoals gewijzigd door de bestreden bepaling, luidt als volgt :

« De maatschappelijke dienstverlening is niet door het centrum verschuldigd wanneer de asielvrager of de vreemdeling die niet als vluchteling werd erkend, vrijwillig of krachtens een administratieve beslissing, verblijft in een onthaalcentrum dat door de Staat is belast met het verlenen van de noodzakelijke dienstverlening om een menswaardig leven te kunnen leiden.

In afwijking van artikel 57, § 1, kan de asielzoeker aan wie met toepassing van artikel 54 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, een door de Staat georganiseerd centrum of een plaats waar hulpverlening wordt verstrekt op verzoek en op kosten van de Staat, als verplichte plaats van inschrijving is aangewezen, alleen in dat centrum of op die plaats maatschappelijke dienstverlening verkrijgen. Deze maatschappelijke dienstverlening, waarvan de Koning de nadere regels kan bepalen, moet de betrokkene in staat stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. De Koning kan, voor de periodes die Hij bepaalt, deze bepaling toepasbaar maken op andere categorieën van asielzoekers.

Het Rode Kruis van België en de verenigingen die voldoen aan de voorwaarden die de Koning bepaalt, kunnen door de Minister tot wiens bevoegdheid de Maatschappelijke Integratie behoort, ermee worden belast maatschappelijke dienstverlening te verstrekken aan asielzoekers, op kosten van de Staat en volgens de bij overeenkomst vastgestelde regels. Bij het begin van elk kalenderjaar en indien de overeenkomst niet is opgezegd, hebben het Rode Kruis of de in de voorgaande zin bedoelde verenigingen recht op betaling van een voorschot, gelijk aan tenminste één vierde van het bedrag waarop zij het voorgaande jaar recht hadden. Dit voorschot wordt betaald uiterlijk op 31 maart. De draagwijdte van de overeenkomst kan worden uitgebreid tot andere categorieën van vreemdelingen. »

#### IV. *In rechte*

- A -

##### *Verzoekschrift*

A.1. De verzoekende partij heeft verscheidene rechtszaken lopen voor de Arbeidsrechtbank te Leuven, ingeleid door asielaanvragers die ontevreden zijn over het feit dat het bestuur hun geen steun ten bedrage van het bestaansminimum, noch medisch-farmaceutische dienstverlening toekent, doch hun slechts een woon- en leefsteun toekent op grond van twee stellingen. Enerzijds, hebben de wet op het bestaansminimum en de uitvoeringsbesluiten ervan de asielaanvragers het recht op een steun ten bedrage van het bestaansminimum ontzegd, doordat die categorie van personen niet in het toepassingsgebied van de wet werd opgenomen en, anderzijds, moeten ook de Belgen een remgeld betalen en kent het bestuur ook aan de Belgen geen blanco cheque toe in verband met de gezondheidszorg.

De bestreden bepaling legt een resultaatsverbintenis op aan de opvangcentra. Uit artikel 1 van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn volgt niet dat een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (O.C.M.W.) een hulpvrager in staat moet stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Het doel van de maatschappelijke dienstverlening dient niet noodzakelijk bereikt te worden. Het moet enkel voor zover mogelijk nagestreefd worden. Zulks volgt ook uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie met betrekking tot artikel 57, § 2, van vermelde organieke wet.

Uit de bestreden bepaling kunnen hulpvragers op grond van het niet-discriminatiebeginsel het argument afleiden dat wanneer de opvangcentra ten aanzien van de aldaar verblijvende asielzoekers de verplichting hebben hen in staat te stellen een menswaardig leven te leiden, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zeker de verplichting hebben de Belgische en buitenlandse hulpvragers in de mogelijkheid te stellen een menswaardig bestaan te leiden, zonder dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zich mogen baseren op de beleidsvisie en de financiële middelen van het centrum om de gevraagde steun in te perken of te weigeren.

De verzoekende partij heeft er belang bij die minstens verwarring stichtende bepaling te laten vernietigen.

##### *Memorie van de Ministerraad*

A.2.1. De bezorgdheid van de verzoekende partij, zelfs indien gegrond, *quod non*, bestaat er niet in dat het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel door de bestreden bepaling zou worden geschonden, maar behelst slechts de vrees door hoven en rechtbanken veroordeeld te worden om de hulpvragers in staat te stellen een menswaardig leven te leiden. *In casu* bestaat er geen persoon die door de bestreden bepaling negatief gediscrimineerd wordt. De eigenlijke bedoeling van de verzoekende partij is om via het Hof een definitie te verkrijgen van wat onder menswaardig leven moet worden verstaan, definitie die richtinggevend zou zijn voor de arbeidsrechtbanken, zonder dat er sprake is van enige discriminerende bepaling. Het Hof is daartoe niet bevoegd.

A.2.2. De verzoekende partij doet niet van het vereiste belang blijken om de vernietiging van de bestreden bepaling te vorderen.

De bestreden bepaling werd ingevoerd om de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zoveel mogelijk te ontlasten van steunverlening aan personen wier asielaanvraag nog niet ontvankelijk is verklaard. De verzoekende partij kan niet op een ontvankelijke wijze een bepaling bestrijden waardoor zij rechtstreeks wordt begunstigd.

Wat de inhoud van de dienstverlening betreft, verschaft de bestreden bepaling een definitie die identiek is met die welke is vervat in artikel 57ter van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, te weten de steun die noodzakelijk is om een menswaardig leven te leiden. De bestreden norm heeft geen nieuwe bepaling toegevoegd aan de bestaande regeling, die ook niet wordt gewijzigd. De bestreden bepaling is dus slechts een bevestiging van een reeds bestaande regeling. Een beroep tegen een dergelijke bepaling is niet ontvankelijk (arrest nr. 31/93).

De verzoekende partij blijft in gebreke om aan te tonen op welke manier zij persoonlijk getroffen wordt door de bestreden bepaling. De verzoekende partij heeft de hoedanigheid niet om een ontvankelijk beroep tot nietigverklaring in te stellen, omdat andere personen het voorwerp zouden uitmaken van discriminatie.

De verzoekende partij blijft ook in gebreke om concrete elementen naar voren te brengen betreffende de door haar aangehaalde rechtsgedingen en de eventuele beslissingen daaromtrent. De verzoekende partij kan andere rechtsmiddelen aanwenden tegen die beslissingen, indien zij meent ten onrechte door die beslissingen te worden benadeeld. De vrees om veroordeeld te worden door een niet definitieve beslissing van een rechtbank, omdat de rechtbank een bepaalde interpretatie aan de bestreden bepaling zal geven, is niet voldoende om een vernietigingsberoep in te stellen bij het Hof. Het aangevoerde belang is voorbarig en zuiver hypothetisch.

Zelfs indien de argumentatie van de verzoekende partij als juist moet worden aangenomen, *quod non*, dan is het nadeel van de verzoekende partij slechts onrechtstreeks. Slechts wanneer de rechtbanken de argumentatie van de Belgen en asielzoekers, die door de verzoekende partij wordt vermeld, aanvaarden zal de verzoekende partij immers een nadeel kunnen ondervinden. Een vordering is niet ontvankelijk, indien een verzoekende partij niet rechtstreeks door de bestreden bepaling wordt geraakt (arrest nr. 78/95).

De verzoekende partij stelt ten onrechte dat artikel 1 van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn slechts een doelstelling is die moet worden nagestreefd en geen resultaatsverbintenis. Er is duidelijk sprake van een recht dat aan iedere persoon toekomt. Dat recht krijgt een subjectief en afdwingbaar karakter, indien een persoon aan de voorwaarden die door de wet gesteld zijn, beantwoordt. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn heeft de wettelijke opdracht de maatschappelijke dienstverlening waarvan sprake in artikel 1, eerste lid, van de organieke wet, te weten de mogelijkheid om een menswaardig leven te leiden, te verlenen. Het betreft een resultaatsverbintenis. Indien men het betoog van de verzoekende partij aanvaardt, dreigt het gevaar dat zelfs de personen, onder wie ook Belgen, die aan de door de wet gestelde voorwaarden voldoen, uitgesloten worden van de steun, omdat het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn een andere beleidsvisie nastreeft.

De door de verzoekende partij geciteerde arresten van het Hof van Cassatie hebben betrekking op asielzoekers wier aanvraag definitief beslecht is en een bevel hebben gekregen om het land te verlaten. Hier gaat het echter om asielzoekers in afwachting van de al dan niet ontvankelijkverklaring van hun asielaanvraag.

Artikel 11, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, waarin het recht op een behoorlijke levensstandaard is vervat, heeft een *standstill*-werking (arresten nr. 33/92 en nr. 51/94). De verplichting om personen ertoe in staat te stellen naar hun land of een ander land te gaan vloeit voort uit internationale verdragen die België binden, zodat de vraag of die steun beantwoordt aan de menselijke waardigheid overbodig is. In artikel 31, lid 2, laatste zinsnede, van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 wordt gesteld dat de verdragsluitende Staten aan deze vluchtelingen een redelijk uitstel alsmede de nodige faciliteiten verlenen, teneinde toelating te verkrijgen in een ander land.

*Memorie van antwoord van het O.C.M.W. van Huldenberg*

A.3. Als onregelmatig in België verblijvende vreemdelingen een onvoorwaardelijk recht hebben op maatschappelijke dienstverlening die hen in de mogelijkheid moet stellen een menswaardig bestaan te leiden, waar staat de verzoekende partij dan met haar opdracht mensen te begeleiden opdat zij geleidelijk aan zelf hun moeilijkheden te boven komen? De verzoekende partij is ter vrijwaring van de menselijke waardigheid van haar hulpvragers genoodzaakt zich juridisch te weren tegen elke instantie die van mening is dat menselijke waardigheid een onvoorwaardelijk recht op een basisinkomen impliceert. De verzoekende partij heeft er minstens moreel belang bij dat vastgesteld wordt dat haar beleid in overeenstemming is met de geest van de O.C.M.W.-wet, namelijk dat het tot de opdracht van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn behoort hulpvragers te begeleiden om hen ertoe te brengen geleidelijk aan zelf hun moeilijkheden te boven te komen in plaats van als een financieel doorgeefluik bepaalde bevolkingscategorieën wel en andere dan weer geen onvoorwaardelijk recht op een basisinkomen te garanderen, wanneer de wetgever op een later moment de wettekst op een ondoordachte manier wijzigt. Bovendien werd de verzoekende partij sinds het indienen van het verzoekschrift door de Arbeidsrechtbank te Leuven viermaal veroordeeld om een onvoorwaardelijk basisinkomen gelijk aan het bestaansminimum toe te kennen aan personen behorend tot de categorie van mensen aan wie het recht op het bestaansminimum reeds jaren geweigerd wordt door de Regering. Het aangevoerde belang is dus niet voorbarig en zuiver hypothetisch. Zelfs indien beroep en desnoods cassatie openstaan tegen vonnissen van de arbeidsrechtbank blijft het een feit dat die rechtsmiddelen tijd en geld kosten voor de verzoekende partij, terwijl een duidelijke wetgeving zulks overbodig zou maken en dat zo de asielaanvrager het land dient te verlaten vóór de definitieve uitspraak, de toegekende hogere steun niet meer kan worden teruggevorderd.

Bekeken vanuit het standpunt van de wetgevende of administratieve overheid impliceert het gelijkheidsbeginsel dat niemand benadeeld of bevoordeeld mag worden, zo dit niet verantwoord wordt door een relevant onderscheid tussen de twee vergeleken categorieën van mensen. Het verbod op positieve discriminatie volgt ook uit het niet-discriminatiebeginsel, wanneer men dit koppelt aan de zuinigheidsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel schrijft niet alleen gelijke behandeling in gelijke omstandigheden voor, maar ook ongelijke behandeling in ongelijke omstandigheden.

De verzoekende partij wordt geraakt in het beleid dat zij ten aanzien van hulpvragers als het juiste beleid voorstaat, namelijk begeleiden opdat de hulpvrager zo vlug mogelijk onafhankelijk wordt van de collectieve solidariteit. De verzoekende partij wordt niet begunstigd door de bestreden bepaling. Weliswaar zorgt de verplichte opname in een opvangcentrum ervoor dat minder asielaanvragers aan de verzoekende partij worden toegewezen, maar die bepaling wordt niet bestreden. Wat bestreden wordt is het recht dat de aldaar opgevangen asielaanvragers wordt toegekend. Die toekenning vormt wel een positieve discriminatie die tot een symmetrische escalatie zal leiden waarvan de verzoekende partij nu reeds het slachtoffer is. De bestreden bepaling is geen herhaling van artikel 57ter, aangezien dat artikel geen resultaatsverbintenis inhoudt, wat ontgeenzeglijk wel het geval is met de bestreden bepaling.

- B -

B.1. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Huldenberg vordert de vernietiging van de tweede volzin van het tweede lid van artikel 57ter van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gewijzigd bij de wet van 15 juli 1996. Luidens die bepaling moet de maatschappelijke dienstverlening die wordt verstrekt in een door de Staat georganiseerd centrum of een plaats waar hulpverlening wordt verstrekt op verzoek en op kosten van de Staat, een asielzoeker aan wie dat centrum of die plaats als verplichte plaats van inschrijving is aangewezen « in staat stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid ». De Koning kan de nadere regels daarvan bepalen.

B.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3. Artikel 57ter van de organieke wet van 8 juli 1976 bepaalt een uitzondering op de in artikel 57, § 1, van dezelfde wet vermelde taak van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is. Asielzoekers aan wie een door de Staat georganiseerd centrum of een plaats waar hulpverlening wordt verstrekt op verzoek en op kosten van de Staat als verplichte plaats van inschrijving is aangewezen, kunnen enkel in dat centrum of op die plaats maatschappelijke dienstverlening verkrijgen.

Een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn wordt niet ongunstig in haar situatie geraakt door een regeling die de openbare centra voor maatschappelijk welzijn vrijstelt van de verplichting tot maatschappelijke dienstverlening aan bepaalde categorieën van asielzoekers en die die verplichting oplegt aan door de Staat opgerichte dan wel door de Staat gefinancierde centra en plaatsen. Overigens wordt een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn niet rechtstreeks en ongunstig geraakt door een bepaling die in het algemeen aangeeft aan welke vereisten de door andere instellingen verstrekte maatschappelijke dienstverlening moet beantwoorden.

Het beroep is onontvankelijk bij gemis aan belang.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 8 juli 1997.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève