

Rolnummer 1061
Arrest nr. 82/97 van 17 december 1997

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld door het Arbeidshof te Antwerpen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, H. Coremans en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest van 21 februari 1997 in zake de Belgische Staat tegen J. Van De Gracht, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 3 maart 1997, heeft het Arbeidshof te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek volgens hetwelk de arbeidsrechtbank kennis neemt van de beroepen tegen beslissingen van de Minister ten aanzien van tegemoetkomingen voor minder-validen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat die wetsbepaling, zoals uitgelegd door het Hof van Cassatie in zijn arrest van 9 oktober 1995 in de zaak nr. S.95.0025.N van Malcorps Willy tegen de Belgische Staat en door Procureur-generaal H. Lenaerts in zijn conclusie voor Cass. van 14 december 1992 in de zaak A.R. nr. 8017 van de Belgische Staat tegen De Wilde (A.C., 1991-1992, 1429), de arbeidsrechtbank die kennis neemt van het beroep van de gehandicapte tegen een beslissing van de minister ten aanzien van tegemoetkomingen voor minder-validen slechts toelaat te oordelen of de minister overeenkomstig de wettelijke voorschriften over het recht op tegemoetkoming heeft beslist zodat zij alleen maar die gegevens in aanmerking kan nemen op grond waarvan de minister heeft beslist of had moeten beslissen en zodat de gehandicapte zijn vordering voor de rechter niet kan uitbreiden tot aanspraken die buiten de ministeriële beslissing vallen of zijn vordering wijzigen in aanspraken die aan het bestuur niet zijn overgelegd, terwijl artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek nochtans bepaalt dat een vordering die voor de rechter aanhangig is, uitgebreid of gewijzigd kan worden indien de nieuwe, op tegenspraak genomen conclusies berusten op een feit of akte in de dagvaarding aangevoerd, zelfs indien hun juridische omschrijving verschillend is en terwijl, wat de wetten inzake de sociale zekerheid en de sociale bijstand betreft, de artikelen 580, 581 en 582, 2^o, van het Gerechtelijk Wetboek aan de arbeidsrechtbank nochtans de bevoegdheid geven om kennis te nemen, niet van de beroepen tegen de terzake genomen beslissingen ten aanzien van de gerechtigden, maar van de geschillen inzake het recht op de uitkeringen of tegemoetkomingen voortvloeiende uit die wetten ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

1. Op 26 oktober 1994 besliste de Minister van Maatschappelijke Integratie ten aanzien van J. Van De Gracht, als gevolg van een ambtshalve herziening van zijn tegemoetkoming van 19 augustus 1994, dat de inkomensvervangende tegemoetkoming werd « geweigerd of afgeschaft » met ingang van 1 november 1994, wegens te hoge inkomsten, « alhoewel », aldus de kennisgeving van de beslissing « u voldoet aan de medische voorwaarden »; een integratietegemoetkoming ten bedrage van 40.789 frank 's jaars werd toegekend met ingang van 1 november 1994.

2. Op beroep van J. Van De Gracht verklaarde de Arbeidsrechtbank te Antwerpen bij vonnis van 7 november 1995 de vordering van J. Van De Gracht ontvankelijk en beval een deskundigenonderzoek naar het gebrek aan of de vermindering van zijn zelfredzaamheid.

3. Tegen het vonnis werd hoger beroep ingesteld door de Belgische Staat, op grond van de overweging dat de beslissing waarvan aan J. Van De Gracht kennis was gegeven, louter was gebaseerd op nieuwe gegevens inzake zijn inkomsten, en niet op medische redenen die bij een herzieningsbeslissing met toepassing van artikel 21, eerste lid, 4 (thans 6^o), van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 uitdrukkelijk zijn uitgesloten. J. Van De Gracht had evenmin een aanvraag ingediend tot herziening van de tegemoetkoming op basis van een wijziging in zijn zelfredzaamheid. Gelet op artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, dat bepaalt dat de

arbeidsrechtbank kennis neemt van de beroepen tegen beslissingen van de Minister ten aanzien van tegemoetkomingen voor mindervaliden, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie, kon de rechtbank in de gegeven omstandigheden geen rekening houden met de vermindering van de zelfredzaamheid van betrokkene, nu dat gegeven bij het nemen van de beslissing van 26 oktober 1994 buiten beschouwing werd en diende te worden gelaten.

4. In het arrest waarbij de prejudiciële vraag wordt gesteld, overweegt het Arbeidshof dat met de ministeriële beslissing van 26 oktober 1994 ambtshalve werd overgegaan tot de herziening van het recht van J. Van De Gracht op de tegemoetkoming krachtens artikel 21, eerste lid, 4^o (thans 6^o), van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming. Een dergelijke herziening heeft geen betrekking op de beoordeling van het vermogen tot verdienen of van de graad van zelfredzaamheid (artikel 21, eerste lid, 4^o). Vraag is of de Arbeidsrechtbank het beroep van J. Van De Gracht niet ongegrond had moeten verklaren en de administratieve beslissing had moeten bevestigen, omdat de herziening als gevolg waarvan op 26 oktober 1994 werd beslist geen betrekking had op de beoordeling van de graad van zelfredzaamheid van J. Van De Gracht.

Volgens de interpretatie die het Hof van Cassatie gaf aan artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek kan de rechter alleen oordelen of de Minister overeenkomstig de wettelijke voorschriften over de aanspraak op tegemoetkoming heeft beslist. Dit houdt in dat hij alleen maar die gegevens in aanmerking kan nemen op grond waarvan de Minister heeft beslist of had moeten beslissen. De gehandicapte kan zijn vordering voor de rechter niet uitbreiden tot aanspraken die buiten de ministeriële beslissing vallen of zijn vordering wijzigen in aanspraken die aan het bestuur niet zijn overgelegd (Cass., 9 oktober 1995, nr. S.95.0025.N, in zake Malcorps Willy tegen de Belgische Staat).

Volgens de conclusies van procureur-generaal H. Lenaerts, voorafgaand aan het cassatiearrest van 14 december 1992, moet over de toekenning van de tegemoetkoming in elk geval worden beslist door het bestuur, zowel na een aanvraag als bij een ambtshalve herziening. Het recht op tegemoetkoming ontstaat door de administratieve beslissing. Artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt daarom dat de arbeidsrechtbank kennis neemt, niet van geschillen over het recht op tegemoetkoming, maar van de beroepen tegen beslissingen van de Minister. De rechter kan aldus alleen oordelen of de Minister overeenkomstig de wettelijke voorschriften over de aanspraak op tegemoetkoming heeft beslist. Dit houdt in dat hij alleen die gegevens in aanmerking kan nemen op grond waarvan de Minister heeft beslist of had moeten beslissen en dat de gehandicapte geen aanspraak kan maken op aanspraken die hij niet voor het bestuur heeft doen gelden. Hij kan zijn vordering derhalve niet uitbreiden tot aanspraken die buiten de ministeriële beslissing vallen, of zijn vordering wijzigen in aanspraken die aan het bestuur niet zijn overgelegd. In het systeem van de gehandicaptenwetgeving van 1987 is er geen plaats voor de toepassing van artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek. De gehandicapte kan alleen zijn vordering uitbreiden of wijzigen binnen het raam van de gehandicaptenwetgeving, bijvoorbeeld door nieuwe gegevens inzake het inkomen aan te voeren in zoverre artikel 9 van het koninklijk besluit daarin voorziet. Dat artikel staat niet toe rekening te houden met wijzigingen die na de ingangsdatum van de administratieve beslissing zijn ingetreden (conclusies van procureur-generaal H. Lenaerts voor Cass., 14 december 1992, R.W., 1992-1993, 1266).

Het Hof van Cassatie had nochtans eerder, zij het ten tijde van de gelding van de gehandicaptenwet van 27 juni 1969, overwogen dat naar luid van artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek de in dat Wetboek gestelde regels van toepassing zijn op alle rechtsplegingen, behoudens wanneer die worden geregeld door niet uitdrukkelijk opgeheven wetsbepalingen of door rechtsbeginselen waarvan de toepassing niet verenigbaar is met de toepassing van de bepalingen van dat Wetboek. Krachtens artikel 807 van hetzelfde Wetboek kan een vordering die voor de rechter aanhangig is, worden uitgebreid, indien de nieuwe conclusies berusten op een feit of akte in de dagvaarding aangevoerd. Artikel 808 bepaalt dat in elke stand van het geding, zelfs bij verstek, de partijen de interesten, rentetermijnen, huurgelden en elk toebehoren, sedert de instelling van de vordering verschuldigd of vervallen, kunnen vorderen en zelfs de later bewezen verhogingen of schadevergoedingen, onverminderd de geldsommen bij schuldvergelijking verschuldigd. In de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan de minder-validen kwam geen regel voor die strijdig zou zijn met de bepalingen van de artikelen 807 en 808 van het Gerechtelijk Wetboek. Daaruit volgde dat het arbeidsgerecht, waarbij een geschil aanhangig is gemaakt inzake rechten die voortvloeien uit de wet van 27 juni 1969, bevoegd was, niet enkel om te beslissen over de aanspraken van de mindervalide die hij kon doen gelden op het ogenblik dat hij de aanvraag heeft ingediend bij toepassing van artikel 14, eerste lid, van de genoemde wet, doch rekening moest houden met omstandigheden die zich hebben voorgedaan na de krachtens artikel 16 van dezelfde wet genomen administratieve beslissing, wanneer die elementen, zoals het verslechteren van de gezondheidstoestand

van de mindervalide, van die aard zijn dat ze zijn rechten op tegemoetkomingen verhogen (Cass., 22 mei 1978, R.W., 1978-1979, 1908).

Artikel 19, eerste lid, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten bepaalt dat de « geschillen over de rechten, ontstaan uit deze wet » tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten behoren.

De vraag rijst of artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, uitgelegd in de cassatierechtspraak aangehaald in de vraag, de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie al dan niet schendt, rekening houdende met de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank en het bepaalde in artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 3 maart 1997 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 de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 20 maart 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 maart 1997.

Memories zijn ingediend door :

- J. Van De Gracht, Spoorweglaan 33, 2900 Schoten, bij op 10 april 1997 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 5 mei 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 16 mei 1997 ter post aangetekende brieven.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 18 juni 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 25 juni 1997 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 3 maart 1998.

Bij beschikking van 30 oktober 1997 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 26 november 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 31 oktober 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 26 november 1997 :

- zijn verschenen :
- . Mr. J. Maes, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor J. Van De Gracht;
- . Mr. S. Van Overbeke *loco* Mr. W. Van Eeckhoutte, advocaten bij de balie te Gent, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten 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.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van J. Van De Gracht

A.1.1. Het arrest van het Hof van Cassatie van 9 oktober 1995 heeft een onvoorstelbare ommekeer teweeggebracht in de meerderheid van de rechtspraak en in de behandeling van de juridische dossiers van mindervaliden. Thans meent de meerderheid van de arbeidsrechtbanken en arbeidshoven dat tegen beslissingen die genomen zijn als gevolg van een administratieve herziening om administratieve redenen, of vanwege het verstrijken van de vijfjaarlijkse periode, of tegen beslissingen genomen als gevolg van een administratieve herzieningsaanvraag, geen betwisting kan worden gevoerd op medische grond. Er is immers met het oog op de nieuwe ingangsdatum geen medisch onderzoek geweest door de geneesheer-inspecteur van de Dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten. Wanneer in andere gevallen door de arbeidsrechtbanken of arbeidshoven een geneesheer-gerechtsdeskundige wordt aangesteld, die vaststelt dat na de ingangsdatum van de bestreden administratieve beslissing er een medische verslechtering is ingetreden, dan zijn de rechtbanken en hoven niet bevoegd om hiervan kennis te nemen. De aanvraag om tegemoetkomingen moet vergezeld zijn van medische formulieren. De mindervalide kan nadien voor de rechtbanken niet meer vorderen dan hetgeen vermeld staat in die formulieren. In al die gevallen moet de mindervalide een medische herzieningsaanvraag indienen bij het gemeentebestuur, uiteraard gestaafd door de passende medische formulieren, in plaats van een procedure in te leiden voor de arbeidsrechtbank.

A.1.2. In hoofdorde dient men vast te stellen dat artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek inderdaad, in tegenstelling tot alle andere artikelen die betrekking hebben op de materiële bevoegdheid van de arbeidsrechtbank, spreekt over *beroepen* tegen beslissingen van de Minister, terwijl overal elders sprake is van *geschillen*, *vorderingen* of *betwistingen*. Voor het arrest Malcorps werd aan dat terminologieverschil geen bijzondere betekenis gehecht. Vooral onder invloed van procureur-generaal Lenaerts wordt die rechtspraak nu omgebogen in een nadelige interpretatie voor de mindervaliden. Dat de stelling van de procureur-generaal onjuist is, blijkt uit de afwezigheid van elke motivering ter zake. Artikel 19 van de wet van 27 februari 1987 bepaalt daarentegen dat de *geschillen* over de rechten ontstaan uit die wet tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten behoren. Die specifieke wetgeving moet voorrang hebben op de algemene wetgeving zoals neergelegd in het Gerechtelijk Wetboek.

Indien het evenwel de zienswijze van het Hof van Cassatie en zijn procureur-generaal is dat op basis van artikel 582, P, van het Gerechtelijk Wetboek beperktere mogelijkheden dienen te worden toegekend aan mindervaliden dan aan andere gerechtigden in het kader van de sociale zekerheid, dan is zulks een onaanvaardbare discriminatie. Die discriminatie heeft geen enkele objectieve basis. Dezelfde mindervaliden kunnen vóór de leeftijd van 21 jaar geen beroep doen op tegemoetkomingen, maar wel op verhoogde kinderbijslag, waarbij men geen beroepen, maar geschillen voorlegt aan de arbeidsrechtbank. Hetzelfde geldt voor het bestaansminimum, waarvan het bedrag identiek is aan de inkomensvervangende tegemoetkoming. Artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek is strijdig met de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, welke allebei het verbod van willekeurige discriminatie inhouden.

A.1.3. In ondergeschikte orde, wanneer men de juistheid van de stelling van het Hof van Cassatie toch zou aanvaarden, is er nog een tweede domein van juridische kritiek.

A.1.3.1. Wanneer de Dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten een eerste aanvraag tot het verkrijgen van tegemoetkomingen ontvangt, dan is de administratie ertoe gehouden vijf criteria of voorwaarden

te onderzoeken, waarvan de eerste twee (minimumleeftijd van 21 jaar, van Belgische of gelijkgestelde nationaliteit zijn) onmiddellijk kunnen leiden tot weigering van de tegemoetkoming wanneer ze niet vervuld zijn. Vervolgens zijn er drie criteria (het statuut van de mindervalide, zijn inkomen of dat van zijn partner en zijn medische toestand) die eveneens kunnen leiden tot weigering. De wet bepaalt uitdrukkelijk dat, wanneer manifest blijkt dat aan een van de vijf criteria niet is voldaan, de tegemoetkomingen mogen worden geweigerd zonder verder onderzoek. Het toepassen van de beginselen uit het arrest Malcorps op het beperkte aantal administratieve beslissingen waarin geen enkele medische beoordeling is vervat, kan worden verdedigd. Wanneer de arbeidsrechtbank oordeelt dat de weigering op basis van de leeftijd, de nationaliteit of het inkomen onterecht was, stuurt zij het dossier terug naar de Dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten, opdat de administratie zelf eerst haar onderzoek voortzet. Een dergelijke werkwijze is volkomen in overeenstemming met de wet en in het belang van de mindervalide. Als de arbeidsrechtbank de zaak ten gronde volledig aan zich zou trekken, zou de mindervalide een aanleg verliezen.

Alle andere administratieve beslissingen van de Dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten verwijzen zowel in de motivering als in het beschikkend gedeelte naar medische criteria, die onontbeerlijk zijn om de tegemoetkomingen te kunnen beoordelen op de nieuwe ingangsdatum. De Dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten beoordeelt immers de medische situatie van de mindervalide op de nieuwe aanvangsdatum, zonder een nieuw medisch onderzoek, maar door de resultaten van een vroeger medisch onderzoek ongewijzigd te laten. Men gaat uit van het vermoeden dat de medische toestand van de mindervalide voordien juist werd beoordeeld en niet is gewijzigd. Er zijn geen argumenten waaruit men kan afleiden dat dit vermoeden niet mag worden getoetst aan de werkelijkheid. De Minister heeft een medische beoordeling gedaan op de nieuwe ingangsdatum en die beoordeling kan worden aangevochten voor de arbeidsrechtbanken. Ter zake kan worden verwezen naar de arresten van het Arbeidshof te Antwerpen van 3 november 1993, 8 februari 1995 en 26 juni 1996, van het Arbeidshof te Bergen van 22 juni 1992 en van het Arbeidshof te Brussel van 22 januari 1990.

Elke bestreden administratieve beslissing verwijst naar «het » medisch onderzoek, zonder dat men uit de beslissing kan opmaken van welke datum dit medisch onderzoek dan wel is. Het recht op beroep voor de arbeidsrechtbank beperken tot een discussie die enkel betrekking zou hebben op het statuut of de inkomsten en niet op de medische toestand, brengt het wettelijk bepaalde recht op beroep in het geding. De Staat heeft in wezen maar één bedoeling : de rechten van geïntimeerde te beperken aan de hand van een louter formalistische argumentatie, zonder de werkelijke handicap te bekijken.

Het beginsel van de scheiding der machten kan niet als argument in aanmerking worden genomen. Scheiding der machten impliceert namelijk niet dat de ene macht de andere niet mag controleren, wel integendeel. Zo is het de uitdrukkelijke wil van de wetgevende macht geweest dat de rechterlijke macht de uitvoerende macht dient te controleren met betrekking tot tegemoetkomingen van mindervaliden.

A.1.3.2. De stellingname van de Belgische Staat dat een medische verslechtering na de ingangsdatum van de bestreden administratieve beslissing een nieuwe aanvraag impliceert, zodat de arbeidsrechtbank de medische verslechtering niet in aanmerking kan nemen, is *contra legem*. Artikel 8, § 1, *in fine*, van de wet van 27 februari 1987 bepaalt dat een nieuwe aanvraag *mag*, en dus niet moet, worden ingediend, wanneer zich volgens de aanvrager wijzigingen voordoen welke de toekenning of verhoging van de tegemoetkomingen rechtvaardigen.

Elke administratieve beslissing van de Dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten vermeldt een ingangsdatum. De rechten die worden toegekend bij administratieve beslissing blijven lopen tot een nieuwe administratieve beslissing wordt genomen. Men kan zich afvragen welke juridische redenen er dan bestaan om te stellen dat de arbeidsrechtbanken niet de bevoegdheid hebben om zich uit te spreken over de gehele periode van gelding van een bestreden beslissing. Wanneer men een vordering inleedt bij de arbeidsrechtbank, dan staat niet alleen de medische situatie ter discussie bij aanvang van de periode, maar de gehele periode. De administratie gaat ervan uit dat de medische situatie in een latere maand nog identiek is met die van de aanvangsmaand om hetzelfde bedrag aan de mindervalide uit te betalen. In de wet staat nergens dat het niet toegestaan is dat vermoeden te weerleggen. Wel staat in de wet en in het koninklijk besluit uitdrukkelijk te lezen dat het niet toegestaan is voortdurende wijzigingen van inkomsten aan te kaarten. Wat de medische situatie betreft, zijn er slechts twee gevallen waarin het koninklijk besluit van 1987 uitdrukkelijk bepaalt dat er geen medische beoordeling mag gebeuren, namelijk bij de vijfjaarlijkse ambtshalve herzieningen (artikel 21) en bij de ambtshalve herzieningen na de leeftijd van 65 jaar (artikel 22). *A contrario* volgt hieruit dat in alle andere gevallen de medische beoordeling wel mag worden aangekaart en het wettelijk vermoeden wel mag worden weerlegd.

De stellingname van de Belgische Staat is ook in tegenspraak met onder meer het arrest van het Hof van Cassatie van 22 mei 1978 (*R.W.*, 1978-1979, 1906). De conclusie van procureur-generaal Lenaerts en de cassatiearresten van 1992 en 1995 hebben betrekking op administratieve gegevens (inkomsten en statuut) die niet zijn voorgelegd aan het bestuur. Zij zijn *in casu* niet van toepassing. Er is immers een fundamenteel onderscheid tussen administratieve gegevens, afhankelijk van specifieke data of specifieke tijdvakken, zoals bijvoorbeeld kalenderjaren, en de medische toestand, die in feite bij de meeste mindervaliden een continu evoluerend gegeven is. Daarenboven is de medische toestand altijd een gegeven dat in aanmerking moet worden genomen door de Belgische Staat.

De wet van 1987 strekt ertoe een tegemoetkoming toe te kennen aan mindervaliden naar gelang van hun handicap, namelijk naar gelang van de vermindering van het verdienvermogen en de zelfredzaamheid. Vanwege zijn handicap kan de mindervalide een beroep doen op de solidariteit van de gemeenschap. Men mag de bedoeling van de wetgever niet wijzigen door een systeem te creëren waarin de werkelijkheid, dit wil zeggen de werkelijke handicap van de mindervalide, niet in beschouwing wordt genomen om formeel-administratieve redenen. Het standpunt van de Staat is begrijpelijk in een tijd van besparingen, maar strijdig met de bedoeling van de wetgever van 1987 en ethisch niet aanvaardbaar.

De stelling van de Belgische Staat is strijdig met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Grondwet, zoals blijkt uit het vonnis van de tiende kamer van de Arbeidsrechtbank te Antwerpen van 11 december 1996. De Staat begaat ten gevolge van zijn argumentatie een fout in de zin van artikel 1382, namelijk een inbreuk op zijn zorgvuldigheids- en informatieverplichting ten opzichte van de sociaal verzekerden. De Staat heeft de geïntimeerde in de bestreden administratieve beslissing enkel gewezen op de mogelijkheid tot beroep bij de arbeidsrechtbank en niet op de mogelijkheid om, indien hij niet kan instemmen met de bestreden beslissing op grond van medische redenen, een medische herzieningsaanvraag in te dienen.

A.1.3.3. Een klassieke fout is dat een aanvraag wordt gedaan voor het verkrijgen van een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, vergezeld van een formulier 4, ingevuld door een arts, met zeven of acht punten. Dat puntenaantal is voldoende voor een eerste categorie integratietegemoetkoming, doch onvoldoende voor een eerste categorie tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, aangezien men daarvoor minimaal negen punten dient te behalen op de schaal van zelfredzaamheid. Wanneer de Dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten een dergelijke aanvraag afwijst op medische grond, zou de mindervalide geen beroep kunnen instellen bij de arbeidsrechtbank, zelfs niet wanneer hij een ander attest kan verkrijgen van dezelfde of een andere geneesheer, met meer dan negen punten. Die stelling is onjuist. Men doet een aanvraag met het oog op het verkrijgen van

ofwel een inkomensvervangende en integratietegemoetkoming, ofwel voor enkel de ene of de andere tegemoetkoming. Het bijgevoegde medische formulier geldt slechts ter informatie en ontslaat het bestuur er niet van een eigen medisch onderzoek te plannen.

Bij de beoordeling van het aspect « discriminatie » moet ook worden gelet op de sociale gevolgen van een interpretatie van de wetsbepaling. Talrijke mindervaliden zullen minder ontvangen dan hetgeen waarop zij recht hebben uit hoofde van hun handicap. Daartegenover staat dat de Belgische Staat een besparing kan realiseren in een, in het geheel van de sociale zekerheid, onbelangrijke sector ten nadele van de gehandicapten. Vele mindervaliden worden verplicht om bijkomende administratieve formaliteiten te vervullen teneinde toch te kunnen verkrijgen waarop hun handicap recht geeft. De stelling van de magistraten van het Hof van Cassatie is juridisch onjuist en zonder geldige reden discriminerend.

A.1.4. Het Hof wordt verzocht, in hoofdorde, voor recht te zeggen dat artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals uitgelegd door het Hof van Cassatie in zijn arrest van 9 oktober 1995 en door procureur-generaal Lenaerts in zijn conclusies, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

In ondergeschikte orde wordt het Hof verzocht voor recht te zeggen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden door artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, wanneer het wordt uitgelegd in de zin dat :

1) tegen beslissingen die genomen zijn als gevolg van een ambtshalve herziening om administratieve redenen, vanwege het verstrijken van de vijfjaarlijkse periode of tegen beslissingen genomen als gevolg van een administratieve herzieningsaanvraag, geen betwisting kan worden gevoerd op medische grond;

2) wanneer, in andere gevallen, door de arbeidsrechtbanken een geneesheer-gerechtsdeskundige wordt aangesteld, die vaststelt dat na de ingangsdatum van de bestreden administratieve beslissing een medische verslechtering is ingetreden, de rechtbanken niet bevoegd zijn om hiervan kennis te nemen;

3) de mindervalide voor de rechtbanken niet meer kan vorderen dan hetgeen vermeld staat in de medische formulieren die gepaard gaan met een aanvraag om tegemoetkomingen.

Memorie van de Ministerraad

A.2.1. Het recht op een tegemoetkoming ontstaat blijkens de toepasselijke wetgeving pas nadat een aanvraag is ingediend op de volgens de wet en het koninklijk besluit bepaalde wijze. De beslissing in verband met de inkomensvervangende of integratietegemoetkoming kan (onder meer) in de volgende twee omstandigheden worden gewijzigd.

a. Artikel 21, eerste lid, 4^o (thans 6^o), van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 bepaalt dat ambtshalve wordt overgegaan tot een herziening van het recht op de tegemoetkoming vijf jaar na de eerste ingangsdatum van de laatste beslissing waarbij een tegemoetkoming wordt toegekend. Hieraan wordt toegevoegd dat die herziening geen betrekking heeft op de beoordeling van het vermogen tot verdienen of van de graad van zelfredzaamheid. Dit betekent dat de herziening op basis van artikel 21, eerste lid, 4^o (thans 6^o), betrekking kan hebben op onder meer (wijzigingen in) de gezinstoestand van de gehandicapte of de inkomsten van de gerechtigde, zijn echtgenoot of de persoon met wie hij een huishouden vormt. De medische toestand, dit is het vermogen tot verdienen en/of de graad van zelfredzaamheid, wordt bij de ambtshalve herziening met toepassing van artikel 21, eerste lid, 4^o (thans 6^o), echter volledig buiten beschouwing gelaten. Aan de beslissing tot herziening op basis van artikel 21, eerste lid, 4^o (thans 6^o), gaat dan ook niet een verzoek tot indienen van nieuwe medische attesten of een nieuw medisch onderzoek vooraf.

b. Indien de gehandicapte van oordeel is dat zijn medische toestand sinds de laatste aanvraag is gewijzigd in die zin dat hij, gelet op die gewijzigde toestand, hetzij een inkomensvervangende of integratietegemoetkoming kan verkrijgen terwijl hij die oorspronkelijk niet verkreeg, hetzij een hogere integratietegemoetkoming kan verkrijgen, dient hij overeenkomstig artikel 8, § 1, 5^o, van de wet van 27 februari 1987 een nieuwe aanvraag in te dienen of een aanvraag tot herziening in te dienen. Ook die aanvraag dient overeenkomstig artikel 20 van het koninklijk besluit te worden ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de gehandicapte zijn hoofdverblijfplaats heeft en bij de aanvraag moet een recent geneeskundig getuigschrift, opgesteld volgens het door de Dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten vastgestelde model, worden gevoegd.

Overeenkomstig artikel 23, § 1, van het koninklijk besluit heeft de herziening op aanvraag slechts uitwerking op de eerste dag van de maand die volgt op de datum van indiening van de aanvraag. Hieruit blijkt dat ook in geval van een wijziging in de medische toestand van de gehandicapten die de toekenning van een tegemoetkoming of de verhoging van een reeds toegekende tegemoetkoming rechtvaardigt, voorafgaandelijk een aanvraag moet worden ingediend, die gevolgd wordt door een beslissing. Het recht op een tegemoetkoming of hogere tegemoetkoming kan pas ingaan na de aanvraag.

Tegen de beslissing van de Minister van Sociale Voorzorg kan de gehandicapte overeenkomstig artikel 19 van de wet van 27 februari 1987 beroep aantekenen bij de arbeidsgerechten. Als de termijn voor het instellen van beroep is verstreken, en bij ontstentenis van beroep, is de beslissing van het Ministerie van Sociale Voorzorg definitief. Zij kan nog slechts worden gewijzigd onder de voorwaarden en in de omstandigheden die de wet en het koninklijk besluit bepalen. Daaruit vloeit voort dat een, bij ontstentenis van beroep, definitieve beslissing van het Ministerie van Sociale Voorzorg die een beslissing omtrent het verdienvermogen en de graad van zelfredzaamheid behelst, slechts kan worden gewijzigd nadat door de rechthebbende een nieuwe aanvraag is ingediend op de wijze die door de wet en het koninklijk besluit is bepaald en het Ministerie van Sociale Voorzorg een nieuw onderzoek heeft uitgevoerd.

Het verslechteren van de medische toestand van de betrokkene, dit is het dalen van zijn vermogen tot verdienen en/of van zijn graad van zelfredzaamheid, kan slechts aanleiding geven tot een verhoging van de tegemoetkoming nadat door de betrokkene een nieuwe aanvraag of een aanvraag tot herziening is ingediend. De eerste dag van de maand volgend op de maand van de aanvraag geldt als ingangsdatum voor het recht op de verhoogde tegemoetkoming.

A.2.2. Artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek werd ingevoerd door artikel 31, § 1, 1^o, van de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan de mindervaliden. Die wet werd opgeheven door de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten, zonder dat artikel 582, 1^o, werd gewijzigd.

Het Hof van Cassatie heeft in zijn arrest van 9 oktober 1995 ongetwijfeld rekening gehouden met de specifieke procedure die in de wetgeving inzake tegemoetkomingen aan gehandicapten is ingeschreven en inhoudt dat een tegemoetkoming pas kan worden toegekend nadat een aanvraag is ingediend waarna het Ministerie van Sociale Voorzorg de mogelijkheid heeft om kennis te nemen van en een onderzoek uit te voeren naar de gegevens die volgens de aanvrager het recht op tegemoetkoming doen ontstaan. De mogelijkheid om de vordering uit te breiden wordt derhalve begrensd, doordat de rechter geen recht kan erkennen, wanneer vaststaat dat de aanvrager niet aan alle voorwaarden, waaronder het indienen van een aanvraag, heeft voldaan.

Weliswaar heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 22 mei 1978 geoordeeld dat de gerechtigde zich voor de arbeidsgerechten op een verergering van zijn gezondheidstoestand kon beroepen zonder voorafgaandelijk een aanvraag te hebben ingediend. Procureur-generaal Lenaerts heeft in zijn conclusies voor het arrest van het Hof van Cassatie van 14 december 1992 echter betwijfeld of die uitspraak juist was en heeft geoordeeld dat dit principe geen toepassing meer kon vinden onder de gelding van de wet van 27 februari 1987 en het koninklijk besluit van 6 juli 1987. Lenaerts vervolgt dat over de toekenning van de tegemoetkoming in elk geval moet worden beslist door het bestuur en het recht op een tegemoetkoming slechts ontstaat door een administratieve beslissing.

A.2.3. Artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek staat toe dat in de loop van de procedure de partijen het onderwerp en de oorzaak van hun vordering wijzigen. Aldus is het de partijen toegestaan hun vordering uit te breiden door feiten aan te voeren die niet in het gedinginleidend exploit zijn vermeld, maar die hebben plaatsgevonden of zijn ontdekt na de inleiding van het geding en een invloed kunnen hebben op het geschil. Door aan de partijen de mogelijkheid te bieden de vordering in de loop van het geding uit te breiden, beoogde de wetgever vertragingen en nutteloze kosten te voorkomen die ontstaan indien de gedingvoerende partijen door de onveranderlijkheid van hun vordering gehouden zijn bij gewijzigde omstandigheden een nieuwe procedure aan te vatten. Overeenkomstig artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek vindt artikel 807 toepassing op alle rechtsplegingen, behoudens wanneer die worden geregeld door niet uitdrukkelijk opgeheven wetsbepalingen of door rechtsbeginselen waarvan de toepassing niet verenigbaar is met de toepassing van dat artikel.

De toepassing van artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek kan er echter niet toe leiden dat een gedingvoerende partij wordt vrijgesteld van het naleven van wettelijke bepalingen die voorschrijven dat de betrokkene pas het gevraagde recht kan verkrijgen na eerbiediging van een bepaalde procedure. De rechter dient

immers de wet in acht te nemen en kan geen rechten toekennen, indien de betrokkene niet aan alle voorwaarden voldoet om het recht te verkrijgen, waaronder het volgen van een bepaalde, in de wet geregelde procedure. Het Hof van Cassatie heeft in zijn arrest van 14 december 1992 precies toepassing gemaakt van dat principe. Ook inzake beroepsziekten past de rechtspraak dat principe toe.

A.2.4. De beslissing van 26 oktober 1994 houdende herziening van de inkomensvervangende en integratietegemoetkoming van J. Van De Gracht werd genomen op grond van artikel 21, eerste lid, 4^o (thans 6^o), van het koninklijk besluit en heeft derhalve geen betrekking op zijn gezondheidstoestand, doch slechts op zijn gezins- en financiële toestand. Het feit dat de betrokkene zijn medische toestand niet kan opwerpen, is te wijten aan het feit dat de wetgeving inzake tegemoetkomingen aan gehandicapten het recht op een tegemoetkoming afhankelijk maakt van een aanvraag bij, een onderzoek door en een beslissing van het Ministerie van Sociale Voorzorg. Ook elke wijziging in de tegemoetkoming wegens een wijziging in de gezondheidstoestand van de gerechtigde is onderworpen aan een voorafgaande aanvraag bij, een onderzoek door en een beslissing tot herziening van het Ministerie van Sociale Voorzorg, tenzij wanneer het Ministerie van Sociale Voorzorg overeenkomstig artikel 21, eerste lid, 3^o, van de wet ambtshalve overgaat tot een herziening van het recht op een tegemoetkoming wegens een wijziging in de gezondheidstoestand van de gerechtigde. In dat laatste geval maakt echter de gezondheidstoestand het voorwerp uit van een onderzoek door en een beslissing van het Ministerie.

Een algemeen, in alle omstandigheden geldend principe luidt dat artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek niet tot gevolg kan hebben dat de rechterlijke macht een recht of tegemoetkoming erkent, wanneer ingevolge de toepasselijke wetgeving de betrokkene dat recht niet kan verkrijgen, bijvoorbeeld omdat hij de voorgeschreven procedure of formaliteiten niet heeft nageleefd. Zoals blijkt uit de conclusies van procureur-generaal Lenaerts, is het dit principe dat zich ertegen verzet dat de gerechtigde zich in een gerechtelijke procedure beroept op gegevens waaromtrent het Ministerie van Sociale Voorzorg geen kennis had op het ogenblik van de te nemen beslissing. Krachtens de wetgeving inzake tegemoetkomingen aan gehandicapten moet, behalve wanneer het gaat om een ambtshalve herziening, elke tegemoetkoming of wijziging in de tegemoetkoming het voorwerp uitmaken van een voorafgaande aanvraag.

Het maakt dan ook geen enkel verschil uit dat artikel 19 van de wet van 27 februari 1987 bepaalt dat de arbeidsgerechten kennis nemen van de geschillen over de rechten ontstaan uit die wet, tekst welke identiek is aan die van artikel 581, 2^o, van het Gerechtelijk Wetboek. Aangezien het recht pas ontstaat na een administratieve beslissing waaraan een aanvraag voorafgegaan is, kunnen de arbeidsgerechten ook niet met toepassing van artikel 19 van de wet kennis nemen van de feiten die een invloed kunnen uitoefenen op het recht op tegemoetkoming, doch die niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een voorafgaande aanvraag bij, een onderzoek door en een beslissing van het Ministerie van Sociale Voorzorg. Dit geldt vanzelfsprekend ook in geval van een ambtshalve herziening van de beslissing door het Ministerie van Sociale Voorzorg. Het beroep tegen een dergelijke beslissing kan er niet toe leiden dat een wijziging in de tegemoetkoming wordt verkregen waarvoor, volgens de wettelijke bepalingen, een voorafgaande aanvraag moest worden ingediend. Ook in andere wetgevingen waarin het recht op tegemoetkoming afhankelijk wordt gemaakt van een aanvraag, werd door de rechtspraak geoordeeld dat de eisende partij haar vordering niet kon uitbreiden en een tegemoetkoming kon verkrijgen waarvoor zij nog geen aanvraag had ingediend. Het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel is derhalve niet geschonden door artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie.

A.2.5. De wetgeving inzake tegemoetkomingen aan gehandicapten maakt de toekenning van een tegemoetkoming terecht afhankelijk van het indienen van een aanvraag of van een herzieningsaanvraag in geval van gewijzigde omstandigheden, onder meer in het verdienvermogen of de zelfredzaamheid van de gehandicapte. De tegemoetkomingen aan gehandicapten maken geen deel uit van de sociale zekerheid *sensu stricto*, waarin het recht op tegemoetkomingen is gekoppeld aan de vereiste van het presteren of het gepresteerd hebben van arbeid. De tegemoetkomingen aan gehandicapten behoren daarentegen tot de sociale bijstand waarop door eenieder een beroep kan worden gedaan en welke wordt gefinancierd door de algemene middelen van de Staat en niet door socialezekerheidsbijdragen. Terecht wordt de toekenning van een tegemoetkoming afhankelijk gesteld van een aanvraag bij en een beslissing na onderzoek door het Ministerie van Sociale Voorzorg, dat belast is met de betaling van de tegemoetkomingen.

Een evenwichtig en goed functionerend systeem werd uitgebouwd waarbij aan elke tegemoetkoming en elke wijziging in het recht op tegemoetkoming een aanvraag bij het Ministerie van Sociale Voorzorg moet voorafgaan, dat over de geëigende middelen beschikt om een onderzoek naar het recht op tegemoetkoming uit te voeren.

Al bestaat er een onderscheid inzake de wijze waarop over het recht op tegemoetkoming wordt beslist en heeft dat onderscheid ook gevolgen op procedureel vlak, toch is dat onderscheid redelijk verantwoord, gelet op de aanzienlijke verschilpunten inzake het recht op tegemoetkomingen aan gehandicapten en het recht op socialezekerheidsuitkeringen aan gerechtigden die hierop een beroep kunnen doen op grond van het presteren of gepresteerd hebben van arbeid.

A.2.6. Artikel 582, F, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals het werd geïnterpreteerd door het Hof van Cassatie in het arrest van 9 oktober 1995, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.3.1. Om de prejudiciële vraag te beantwoorden is het van het grootste belang rekening te houden met de eigen wijze van toekenning en wijziging van de tegemoetkomingen aan gehandicapten (zie A.2.1).

J. Van De Gracht bevestigt in zijn memorie dat, indien aan de weigeringsbeslissing geen medisch onderzoek is voorafgegaan, de rechtbank, indien zij van oordeel is dat de aanvrager aan de objectieve toekenningsvoorwaarden (leeftijd, nationaliteit, inkomstensituatie gekoppeld aan de gezinstoestand) voldoet, de zaak niet aan zich mag trekken, dit wil zeggen een deskundigenonderzoek bevelen, maar het dossier dient te sturen naar het bevoegde ministerie opdat tot een medisch onderzoek wordt overgegaan. Volgens J. Van De Gracht beantwoordt zulks ook aan het belang van de gehandicapte, omdat hij dan geen aanleg verliest.

Niet alleen de wijze waarop een tegemoetkoming wordt aangevraagd, maar ook de wijze waarop tegemoetkomingen voor gehandicapten kunnen worden gewijzigd of herzien, wordt strikt gereguleerd. Tot een wijziging moet worden beslist door de bevoegde minister, hetzij na aanvraag van de gehandicapte (artikel 20 van het koninklijk besluit), hetzij ambtshalve (artikel 21 van het koninklijk besluit). Dat principe vloeit voort uit artikel 10, 2°, van de wet. Zulks wordt niet ontkracht door artikel 8, § 1, laatste zin, van de wet die bepaalt dat een nieuwe aanvraag mag worden ingediend, wanneer zich volgens de aanvrager wijzigingen hebben voorgedaan welke de toekenning of de verhoging van de tegemoetkomingen rechtvaardigen. Het gebruik van het woord « mag » wijst er enkel op dat de aanvrager te allen tijde een herziening kan vragen. Uit het gebruik van dat woord afleiden dat een herziening ook door een andere instantie dan de bevoegde minister, namelijk door de arbeidsgerechten, kan gebeuren, druist in tegen artikel 10, 2°, van de wet.

Die algemene principes inzake herziening moeten vanzelfsprekend ook worden toegepast, indien een wijziging in de lichamelijke of psychische toestand van de gehandicapte aanleiding zou kunnen geven tot een wijziging in de tegemoetkoming.

Door dat systeem van herzieningen wordt voor alle gehandicapten een duidelijk, identiek en eenvoudig kader geschapen. Hun rechten worden beoordeeld door de bevoegde minister, die een beroep kan doen op gespecialiseerde diensten. De gehandicapte kan op elk ogenblik, dit wil zeggen telkens wanneer zich een wijziging voordoet in de gegevens of feitelijke omstandigheden die zijn recht op tegemoetkomingen bepalen, een aanvraag tot herziening indienen, die, na onderzoek, leidt tot een beslissing van de bevoegde minister.

A.3.2. De ambtshalve herziening op basis van artikel 21, eerste lid, 4° (thans 6°), van het koninklijk besluit heeft volgens de uitdrukkelijke bewoordingen van het koninklijk besluit geen betrekking op de beoordeling van het vermogen tot verdienen of van de graad van zelfredzaamheid. Dit betekent dat de bevoegde minister geen nieuw medisch onderzoek beveelt en derhalve bij die ambtshalve beslissing geen medische beoordeling maakt. De herziening heeft enkel ten doel na te gaan of de gehandicapte nog aan de objectieve voorwaarden voldoet. De minister gaat bij de ambtshalve herziening inderdaad uit van de laatste medische beoordeling die werd gemaakt en die uitmondde in een beslissing tot toekenning van een tegemoetkoming, waartegen geen beroep werd aangetekend, zodat moet worden aangenomen dat de medische beoordeling strookte met de werkelijkheid, en waarvoor evenmin een verzoek tot herziening was ingediend door de rechthebbende, waaruit moet worden afgeleid dat de rechthebbende van oordeel is dat de medische toestand niet in die mate is gewijzigd dat een wijziging in de tegemoetkoming noodzakelijk is.

Toestaan dat in het kader van een ambtshalve herziening, die niets uit te staan heeft met de medische toestand van de gehandicapte, die medische toestand opnieuw door de rechtbank wordt beoordeeld, leidt ertoe dat de gehandicapte een wijziging in de tegemoetkoming verkrijgt zonder dat hij hiertoe een aanvraag heeft ingediend, zoals nochtans door de wetgeving wordt opgelegd. Het zou bovendien tot gevolg hebben dat een

bijkomende beroepsmogelijkheid wordt gecreëerd voor de gehandicapte, die via de omweg van de ambtshalve herziening alsnog beroep zou kunnen aantekenen tegen een eerdere beoordeling van zijn medische toestand die uitmondde in een beslissing waartegen hij geen beroep aantekende en die door het verstrijken van de beroepstermijn definitief is geworden. Op die manier wordt het volledige systeem van toekenning van tegemoetkomingen aan gehandicapten ondergraven.

A.3.3. Het feit dat de gehandicapte zijn vordering voor de rechter niet kan uitbreiden tot gegevens die niet aan de beoordeling van de bevoegde minister werden voorgelegd, is niet te wijten aan de formulering van artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek. Het is te wijten aan een algemeen toepasselijk beginsel dat de rechter geen rechten kan toekennen, indien de betrokkene niet aan alle voorwaarden voldoet om het recht te verkrijgen. Tot die voorwaarden behoren de verplichting om een aanvraag in te dienen en een beslissing van het bevoegde bestuur te bewerkstelligen. Zulks blijkt uit de cassatierechtspraak, niet alleen in gehandicaptenzaken, maar ook bijvoorbeeld inzake rust- en overlevingspensioenen voor zelfstandigen.

De prejudiciële vraag moet dan ook negatief worden beantwoord, nu het niet artikel 582, P, van het Gerechtelijk Wetboek is dat de uitbreiding van de vordering onmogelijk maakt, maar het algemeen beginsel dat de rechter geen rechten mag toekennen, wanneer blijkt dat de rechthebbende niet aan alle voorwaarden voldoet.

A.3.4. De tegemoetkomingen aan gehandicapten behoren niet tot de sociale zekerheid. Zij maken deel uit van de sociale bijstand. De tegemoetkomingen worden toegekend los van de vroeger verrichte arbeid. Zij kunnen door iedereen worden aangevraagd, ongeacht de oorzaak van de lichamelijke of psychische ongeschiktheid.

Om het recht toegankelijk te maken werd een eenvoudige aanvraagprocedure ingevoerd. Ook het indienen van een aanvraag tot herziening wordt op de meest eenvoudige wijze geregeld. De gehandicapte kan op ieder ogenblik de tegemoetkoming laten aanpassen. De aanvragen worden, wat de medische toestand betreft, gevolgd door en beoordeeld aan de hand van een medisch onderzoek door een daarin gespecialiseerde dienst. Tegen een beslissing van de bevoegde minister kan een beroep worden aangetekend bij de arbeidsrechtbank. Aan de gehandicapte wordt bovendien bij het nemen van elke beslissing schriftelijk meegedeeld dat hij tegen die beslissing beroep kan instellen bij de arbeidsrechtbank. Terzelfder tijd wordt hij er schriftelijk van in kennis gesteld dat, wanneer nieuwe elementen dit rechtvaardigen, hij een aanvraag tot herziening kan indienen bij het gemeentebestuur van zijn hoofdverblijfplaats. Ten slotte wordt eraan toegevoegd dat de gehandicapte voor bijkomende inlichtingen contact kan opnemen met het Ministerie van Sociale Voorzorg. Hoewel dit in de procedure voor het Arbitragehof volstrekt irrelevant is, kan de Staat dan ook geen fout in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek worden aangewreven. De Staat heeft de gehandicapte schriftelijk ingelicht omtrent de mogelijkheid tot het instellen van beroep en omtrent de mogelijkheid tot het indienen van een herzieningsaanvraag, indien nieuwe elementen dit rechtvaardigen.

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is niet geschonden, nu de gehandicapte tegen elke beslissing inzake zijn tegemoetkoming beroep kan aantekenen bij de arbeidsgerechten. Het feit dat hij nieuwe elementen, die bij de beoordeling van de bevoegde minister niet bekend waren, hetzij omdat die beoordeling geen betrekking had op de door de gehandicapte aangevoerde elementen (de medische toestand bijvoorbeeld bij een ambtshalve herziening), hetzij omdat die nieuwe elementen pas zijn ontstaan na de administratieve beslissing (bijvoorbeeld een verergering van de medische toestand na de beslissing), niet voor de eerste maal kan aanvoeren voor de rechter, schendt voormeld artikel 6 niet, omdat het volstaat dat hij een aanvraag tot herziening indient en een beslissing van de bevoegde minister bewerkstelligt die dan het voorwerp kan uitmaken van een procedure waarbij die nieuwe elementen naar voren kunnen worden gebracht.

Er kan slechts worden besloten dat een evenwichtig en verantwoord systeem van toekenning van tegemoetkomingen werd ingevoerd waarbij, enerzijds, de gehandicapte op zeer eenvoudige wijze zijn aanspraken op tegemoetkomingen als gehandicapte kan laten gelden en, anderzijds, aan de bevoegde minister, die hiertoe uitgerust is met gespecialiseerde diensten, de bevoegdheid wordt verleend om alle nodige onderzoeken te verrichten en beslissingen te nemen in verband met het recht op tegemoetkomingen.

Dat de gerechtigde een aanvraag moet indienen en formaliteiten moet vervullen om een tegemoetkoming te verkrijgen en zich niet rechtstreeks tot de rechtbank kan wenden om zijn rechten of gewijzigde rechten te doen erkennen, is bovendien niet eigen aan de gehandicaptenwetgeving. In alle takken van de sociale zekerheid worden voorwaarden inzake de aanvraag van de tegemoetkoming en de onderwerping aan bepaalde onderzoeken gesteld. Dit is slechts redelijk in het kader van een afweging tussen de belangen van de rechthebbenden, die een minimale inspanning moeten leveren om de tegemoetkoming te verkrijgen, en de overheid, die gehouden is de

tegemoetkomingen te betalen en derhalve het recht heeft om een onderzoek in te stellen naar het vervuld zijn van de voorwaarden tot toekenning van de tegemoetkoming.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag peilt naar de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals uitgelegd door het Hof van Cassatie sinds zijn arrest van 14 december 1992 (Cass., 14 december 1992, A.C., 1991-1992, 1428-1431).

Luidens die rechtspraak heeft de arbeidsrechtbank, die kennis neemt van een beroep tegen een beslissing van de Minister ten aanzien van tegemoetkomingen voor gehandicapten, enkel te oordelen of de Minister overeenkomstig de wettelijke voorschriften over de aanspraak op tegemoetkoming heeft beslist, zodat de gehandicapte zijn vordering voor de rechter niet kan uitbreiden tot aanspraken die buiten het voorwerp van de ministeriële beslissing vallen of zijn vordering kan wijzigen in aanspraken die aan het bestuur niet zijn voorgelegd. De vraag rijst of zulks geen discriminatie uitmaakt, nu artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat een vordering die voor de rechter aanhangig is, kan worden uitgebreid of gewijzigd, indien nieuwe op tegenspraak genomen conclusies berusten op een feit of akte in de dagvaarding aangevoerd, zelfs indien hun juridische omschrijving verschillend is en nu de artikelen 580, 581 en 582, 2^o, van het Gerechtelijk Wetboek aan de arbeidsrechtbank de bevoegdheid geven om kennis te nemen, niet van beroepen tegen, maar van geschillen betreffende het recht op uitkeringen of tegemoetkomingen.

B.2.1. Artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de arbeidsrechtbank kennis neemt « van de beroepen tegen beslissingen van de Minister ten aanzien van tegemoetkomingen voor minder-validen ».

B.2.2. Die tegemoetkomingen maken het voorwerp uit van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten. Blijkens die wet zijn er drie tegemoetkomingen : de inkomensvervangende tegemoetkoming, de integratietegemoetkoming en die voor hulp aan bejaarden. Naast algemene toekenningscriteria die gemeenschappelijk zijn aan de drie categorieën, zijn er criteria eigen aan iedere categorie.

Benevens leeftijdscriteria, gelden voor de drie tegemoetkomingen criteria met betrekking tot de lichamelijke of psychische toestand van de betrokkenen. Naar gelang van het geval betreft het de vermindering van het verdienvermogen dan wel een gebrek of vermindering van de zelfredzaamheid (artikel 2).

De algemene toekenningscriteria, vermeld in artikel 4, § 1, betreffen eisen inzake verblijf en nationaliteit.

Het bedrag van de onderscheiden tegemoetkomingen wordt door de Koning vastgesteld op grond van de in de wet genoemde criteria. Zo kan het bedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming variëren naar gelang van de gezinstoestand en het inkomen van de gehandicapte of van de personen met wie hij een huishouden vormt.

De wet bepaalt uitdrukkelijk dat de tegemoetkomingen worden toegekend na aanvraag (artikel 8). De aanvraag wordt ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de gehandicapte zijn hoofdverblijfplaats heeft. Een aanvraag voor een inkomensvervangende tegemoetkoming geldt meteen als aanvraag voor een integratietegemoetkoming. Een nieuwe aanvraag mag worden ingediend, wanneer zich wijzigingen voordoen welke een toekenning of verhoging rechtvaardigen. De gehandicapte aan wie een tegemoetkoming is toegekend, moet onverwijld aangifte doen van nieuwe gegevens die tot een vermindering van het bedrag aanleiding kunnen geven.

De Koning bepaalt door wie, volgens welke criteria en op welke wijze het verdienvermogen en de zelfredzaamheid van de gehandicapte worden vastgesteld (artikel 9). De Minister tot wiens bevoegdheid de Sociale Zekerheid behoort of de door hem gemachtigde ambtenaren beslissen over de aanvragen. Zij kunnen de toegekende tegemoetkomingen ambtshalve of op aanvraag herzien. De Koning bepaalt volgens welke regels de beslissingen na aanvraag of van ambtswege kunnen worden herzien. De beslissing houdende toekenning, herziening of weigering moet, op straffe van nietigheid, met redenen worden omkleed (artikel 10).

Luidens artikel 19 behoren de geschillen over de rechten, ontstaan uit de wet, tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten.

Aan de wet is uitvoering gegeven door het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de

inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming.

B.3. De regelgeving op de tegemoetkomingen aan gehandicapten is een bijzondere sociale bijstandsregeling. De tegemoetkomingen worden integraal gefinancierd uit de algemene middelen van de Staat. De toekenning vereist een voorafgaand onderzoek, zowel naar de inkomens- als naar de gezondheidstoestand van betrokkene. Dat onderzoek volgt op de aanvraag van de betrokkene en gebeurt door daartoe speciaal uitgeruste administratieve diensten. De beslissing wordt genomen door de Minister en is gemotiveerd. Tegen die beslissing kan beroep worden ingesteld bij de arbeidsrechtbank, die te oordelen heeft of de ministeriële beslissing de wet correct toepast. Nieuwe gegevens, zoals een wijziging in de inkomens- of vermogenstoestand, komen hierbij niet in aanmerking.

Wanneer een dergelijke wijziging zich voordoet, moet de betrokkene een nieuwe aanvraag indienen, indien die nieuwe gegevens een verhoging van de tegemoetkoming kunnen rechtvaardigen, of een aangifte doen bij de Dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten van het Ministerie van Sociale Voorzorg, wanneer die nieuwe gegevens tot een vermindering van het toegekende bedrag kunnen leiden.

De ambtshalve herziening, bepaald in artikel 21, eerste lid, 4^e (thans 6^o), van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 - met toepassing van welk artikel de voor de arbeidsrechter betwiste beslissing is genomen -, beoogt na te gaan of de gerechtigde nog steeds beantwoordt aan de niet-medische criteria voor toekenning van het recht op tegemoetkoming; zij geeft geen aanleiding tot herevaluatie van zijn gezondheidstoestand.

B.4. Met die regeling beoogt de wetgever, enerzijds, de eenheid in de beoordeling van de aanvragen en herzieningen te waarborgen, door die beoordeling toe te vertrouwen aan daartoe speciaal uitgeruste diensten, en, anderzijds, aan de gerechtigden een rechtsbescherming te verzekeren, door de arbeidsgerechten de bevoegdheid te geven die beslissingen te toetsen.

Die regeling, in haar geheel genomen, brengt mee dat de bevoegdheid van de arbeidsgerechten bij beroepen als bedoeld in artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek minder breed is dan wanneer zij uitspraak moeten doen in geschillen als bedoeld in artikel 582, 2^o tot 5^o, van hetzelfde Wetboek.

B.5. Dat de gehandicapten, in tegenstelling tot andere sociaal-gerechtigden, voor de rechter geen aanspraken kunnen doen gelden die zij niet eerst voor het bestuur hebben aangediend en dat zij zich dienaangaande niet kunnen beroepen op artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek, zou slechts een schending van het gelijkheidsbeginsel inhouden mocht daardoor hun situatie op onevenredige wijze worden geraakt, afgewogen tegenover de noodzaak van een multidisciplinair voorafgaand onderzoek van zowel hun gezondheids- als inkomenstoestand.

Dit is niet het geval, nu zij te allen tijde een nieuwe aanvraag kunnen indienen, volgens een gemakkelijk toegankelijke en kosteloze procedure.

Tegen iedere ministeriële beslissing kunnen zij een beroep instellen bij de arbeidsrechtbank, die te dien aanzien volle rechtsmacht heeft. Op dat recht op beroep moet hun worden gewezen, niet alleen luidens het koninklijk besluit van 6 juli 1987, maar ook luidens artikel 2, 4^o, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Overigens moet de behandelende ambtenaar luidens artikel 2, 3^o, van die wet ter beschikking zijn om nadere inlichtingen te verschaffen. Krachtens artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek worden, behalve wanneer het geding roekeloos of tergend is, de proceskosten voor de arbeidsgerechten door de overheid gedragen.

B.6. Het beroep bij de arbeidsrechtbank beantwoordt aan de eisen van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, gesteld dat die bepaling van toepassing zou worden geacht op betwistingen met betrekking tot aanspraken op tegemoetkomingen als die voor gehandicapten.

In tegenstelling met hetgeen aangevoerd wordt door de gedaagde in hoger beroep voor de rechter *a quo*, schendt de in het geding zijnde bepaling dus evenmin de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met dat artikel 6.1.

B.7. De prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof,

zegt voor recht :

Artikel 582, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die wetsbepaling de arbeidsrechtbank, die kennis neemt van het beroep tegen een beslissing van de Minister ten aanzien van tegemoetkomingen voor gehandicapten, slechts toestaat te oordelen over de gegevens op grond waarvan de Minister heeft beslist of had moeten beslissen, zodat de gehandicapte geen beroep kan doen op artikel 807 van het Gerechtelijk Wetboek om zijn vordering voor de rechter uit te breiden tot aanspraken die buiten het voorwerp van de ministeriële beslissing vallen of te wijzigen in aanspraken die aan het bestuur niet zijn overgelegd.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 17 december 1997.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève