

Rolnummer 2622
Arrest nr. 138/2003 van 22 oktober 2003

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Hoei.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 24 januari 2003 in zake H. Berbatovci tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 3 februari 2003, heeft de Arbeidsrechtbank te Hoei de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 [betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten] niet de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in zoverre het met name de vluchtelingen beoogt als categorie van personen die aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming, maar datzelfde recht niet toekent aan de vreemdelingen die het voorwerp zijn geweest van een ministeriële regularisatiebeslissing, terwijl beide categorieën van personen van vreemde oorsprong een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur op het Belgisch grondgebied genieten ? »

Memories zijn ingediend door :

- H. Berbatovci, wonende te 4500 Hoei, rue des Jardins 38/1;
- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- H. Berbatovci;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 17 september 2003 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. V. Tordeur, advocaat bij de balie te Hoei, voor H. Berbatovci;
 - . Mr. R. De Geyter, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. L. Simont, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. François en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De voorschriften van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden in acht genomen.

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

H. Berbatovci, van Joegoslavische nationaliteit, is in 1999 in België aangekomen en heeft het voordeel verkregen van de bepalingen van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk.

Zij richt zich tot de verwijzende rechter teneinde de herziening te verkrijgen van de administratieve beslissing waarbij haar de inkomensvervangende en integratietegemoetkomingen werden geweigerd waarin de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten voorziet. Zij doet gelden dat, vermits zij het voordeel van de bepalingen van de voormelde wet van 1999 geniet, haar verblijf regelmatig is en dat zij over een machtiging tot een verblijf voor onbepaalde tijd beschikt.

De rechter stelt vast dat artikel 4, § 1, van de wet van 27 februari 1987, naast de categorie van de personen van Belgische nationaliteit, verschillende categorieën van begunstigen beoogt, dat de betrokkene niet daartoe behoort, hoewel zij haar werkelijke verblijfplaats in België heeft, en dat de Koning geen gebruik heeft gemaakt van de Hem bij artikel 4, § 2, van de voormelde wet van 1987 voorbehouden mogelijkheid om, voor de personen wier verblijfssituatie geregulariseerd is op basis van de wet van 22 december 1999, de toepassing van de wet van 1987 uit te breiden tot andere categorieën van personen dan die welke zijn bedoeld in artikel 4, § 1, ervan.

Hij heeft het Hof dan ook de hierboven geformuleerde prejudiciële vraag gesteld, die de eisende partij hem had voorgelegd.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. H. Berbatovci herinnert aan de feiten van de zaak en is van mening dat de in het geding zijnde bepaling een discriminatie invoert tussen de vreemdelingen die het statuut van vluchteling en van staatloze genieten en diegenen die de regularisatie hebben verkregen. Laatstgenoemden verkrijgen het verblijfsrecht in België voor onbepaalde tijd, zoals de vluchtelingen en de staatlozen. Wanneer de procedure inzake de erkenning van het statuut van vluchteling eindeloos duurt, kan om die reden worden beschouwd dat de kandidaat de regularisatie rechtmatig kan aanvragen, zodat tussen beide procedures een « overgang » bestaat, waarbij de vluchteling, de staatloze en de geregulariseerde vreemdeling vergelijkbare of zelfs soortgelijke personen zijn die hun verblijfsrecht hebben verkregen na verloop van procedures die weliswaar verschillend zijn, maar waarvan het resultaat – het verkrijgen van een definitieve verblijfsvergunning – identiek is.

A.1.2. H. Berbatovci voert aan dat de wetgever van 1987 voornemens was de vreemdelingen het recht op tegemoetkomingen voor gehandicapten te laten genieten, op voorwaarde dat zij hun werkelijke verblijfplaats in België hebben en, wat de vluchtelingen en de staatlozen betreft, zij over een definitieve verblijfsvergunning in België beschikken, een vergunning die indertijd enkel voor die twee categorieën van personen bestond. Vermits geregulariseerde vreemdelingen thans een dergelijke vergunning genieten, is het niet verantwoord hen van het voordeel van artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 uit te sluiten, rekening houdend bovendien met het gegeven dat dit verschil in behandeling niet kan zijn gegrond op de wil van de wetgever, daar hij de vreemdelingen niet als dusdanig van dat voordeel uitsloot.

A.2.1. De Ministerraad besluit dat er geen discriminatie is, op grond van het feit dat het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 de persoon beoogt die zich op de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, niet kan of - uit vrees voor de in dat Verdrag bedoelde vervolgingen - niet wil beroepen. Het is de verbreking van de banden met het land van herkomst die de toekenning van de hoedanigheid van vluchteling verantwoordt.

De wet van 1999 beoogt daarentegen de vreemdeling die zich illegaal in België bevindt en voorziet in regularisatievoorwaarden die niet noodzakelijk de verbreking van de voormelde banden inhouden. Het verschil in behandeling berust derhalve op die verschillende situatie. De reglementering inzake de in het geding zijnde tegemoetkomingen vormt een bijzonder, niet op bijdragen berustend stelsel van maatschappelijke hulpverlening

dat volledig door de Staat wordt gefinancierd, en de uitbreiding ervan tot de geregulariseerde vreemdelingen kan niet worden verantwoord door de toepassing van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelet op de hierboven beschreven verschillende situatie.

A.2.2. Daarnaast voert hij aan dat artikel 13 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen reeds voorzag in machtigingen tot verblijf voor onbeperkte tijd en dat de in het geding zijnde wet in 1987, wat de vreemdelingen betreft, het voordeel van de tegemoetkomingen niettemin tot de vluchtelingen en de staatlozen heeft beperkt. Zoals het geval van de eisende partij (wier statuut van vluchteling eerst werd geweigerd) aantoont, valt de categorie van de vluchtelingen en de staatlozen niet samen met die van de geregulariseerde vreemdelingen; het criterium van onderscheid, namelijk het al dan niet verliezen van elke band met het land van herkomst, kan op objectieve en redelijke wijze worden verantwoord.

De door de eisende partij gevorderde uitbreiding zou bovendien leiden tot een bovenmatige extra financiële last : 1.000 personen per jaar vielen onder de toepassing van voormeld artikel 13, 50.000 zouden vallen onder de toepassing van de wet van 22 december 1999.

A.3. H. Berbatovci antwoordt hierop dat de regularisatie eveneens wordt toegekend aan een vreemdeling wiens band met het land van herkomst minder sterk geworden is (onmogelijke terugkeer naar dat land; ontstaan van sociale, duurzame en belangrijke banden met België) en die bijgevolg de bescherming verliest die hij van dat land kon verwachten, zoals het Kosovaarse volk geen enkele bescherming van de Joegoslavische Staat kan verwachten. Daarom is de geregulariseerde vreemdeling in zijn land van herkomst aldus niet minder verstoken van bescherming en is zijn band niet minder verbroken dan, in voorkomend geval, een vreemdeling die het statuut van vluchteling heeft.

Zij wijst bovendien erop dat, indien de wetgever iedere andere vreemdeling dan de erkende vluchtelingen en staatlozen had willen afwijzen, moeilijk wordt ingezien waarom artikel 4, § 1, 5°, van de wet van 27 februari 1987 de personen beoogt die niet tot één van de eerste vier categorieën behoren, maar tot de leeftijd van 21 jaar de verhoging van de kinderbijslag bedoeld in artikel 47, § 1, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders hebben genoten. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het geval van gehandicapte kinderen van vreemdelingen werd beoogd, ongeacht of zij al dan niet vluchtelingen of staatlozen zijn.

- B -

B.1. Artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten, in de formulering die daaraan werd gegeven bij de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen en waarnaar de verwijzende rechter verwijst, luidde :

« § 1. Hij die op een tegemoetkoming aanspraak maakt moet zijn werkelijke verblijfplaats in België hebben en tot één van de volgende categorieën van personen behoren :

1° de personen die Belg zijn;

2° de personen die vallen onder de toepassing van de Verordening (E.E.G.) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van de Raad van Europese Gemeenschappen betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen alsmede op gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen;

3° de staatlozen die onder de toepassing vallen van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, ondertekend te New-York op 28 september 1954 en goedgekeurd door de wet van 12 mei 1960;

4° de vluchtelingen bedoeld in artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

5° de personen die niet tot één van de in 1° tot 4° bepaalde categorieën behoren, op voorwaarde dat zij tot 21 jaar genoten hebben van de verhoging van de kinderbijslag voorzien in artikel 47, § 1, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders (en in artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen).

Voor de toepassing van deze wet wordt de persoon met onbepaalde nationaliteit gelijkgesteld met de staatloze.

§ 2. De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, de toepassing van deze wet, onder de door Hem gestelde voorwaarden, uitbreiden tot andere categorieën van personen dan deze beoogd in de eerste paragraaf, die hun werkelijke verblijfplaats in België hebben.

§ 3. De Koning bepaalt, bij in Ministerraad overlegd besluit, wat voor de toepassing van deze wet onder werkelijke verblijfplaats moet worden verstaan. »

B.2. In zoverre de prejudiciële vraag artikel 191 van de Grondwet beoogt, valt zij niet onder de bevoegdheid van het Hof, aangezien die bepaling, op het ogenblik dat de vraag is gesteld, geen deel uitmaakte van de bepalingen waarvan het Hof de naleving vermag te verzekeren.

B.3. Luidens de artikelen 1 en 2 van de voormelde wet van 27 februari 1987 kunnen de gehandicapten drie types van tegemoetkoming krijgen: de inkomensvervangende tegemoetkoming, die wordt toegekend aan diegene die 21 tot 65 jaar oud is, wiens lichamelijke of psychische toestand zijn verdienvermogen heeft verminderd; de integratietegemoetkoming, die wordt toegekend aan de gehandicapte die 21 tot 65 jaar oud is, bij wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld; de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, die wordt toegekend aan de gehandicapte die ten minste 65 jaar oud is en bij wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld.

B.4.1. Uit de prejudiciële vraag en de motivering van de verwijzende rechter blijkt dat aan het Hof een vraag wordt gesteld over het verschil in behandeling dat het in het geding

zijnde artikel 4 invoert tussen de vluchtelingen bedoeld in artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, enerzijds, en de vreemdelingen ten aanzien van wie een gunstige ministeriële beslissing is genomen op grond van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk, anderzijds; de eerstgenoemden, bedoeld in artikel 4, § 1, 4°, van de in het geding zijnde wet kunnen de inkomensvervangende tegemoetkoming, de integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden genieten, terwijl de laatstgenoemden niet worden beoogd in artikel 4, § 1, en de toepassing van de wet niet tot hen werd uitgebreid bij een op grond van artikel 4, § 2, genomen koninklijk besluit.

B.4.2. Ook al machtigt artikel 4, § 2, van de wet van 27 februari 1987 de Koning ertoe het voordeel ervan uit te breiden tot de categorieën van personen die Hij aanwijst, toch blijft het zo dat de wet sommige begunstigen van de door haar ingevoerde voordelen zelf aanwijst, zodat wel degelijk de in het geding zijnde bepaling het aan het Hof voorgelegde verschil in behandeling invoert.

B.4.3. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

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

B.5. Artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 is voorgelegd aan het Hof in de formulering die eraan is gegeven bij artikel 44 van de voormelde wet van 20 juli 1991. Die wijziging had tot doel het stelsel van de wet in overeenstemming te brengen met het gemeenschapsrecht (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1374-1, p. 21, en Kamer, 1990-1991, nr. 1695/7, p. 3); de memorie van toelichting voegt hieraan toe :

« Tenslotte, om billijkheidsredenen worden het stelsel van de tegemoetkomingen voor gehandicapten en het stelsel van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden uitgebreid tot sommige categorieën van vreemdelingen. » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1374-1, p. 22)

B.6. Het voordeel van de wet van 27 februari 1987 is, op grond van artikel 4, § 1, 4°, ervan, toegekend aan de vluchtelingen bedoeld in artikel 49 van de voormelde wet van 15 december 1980. Die bepaling luidt :

« Als vluchteling in de zin van deze wet worden beschouwd en tot verblijf of vestiging in het Rijk worden toegelaten :

1° de vreemdeling die krachtens de internationale akkoorden van vóór het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchteling, en van de Bijlagen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, in België de hoedanigheid van vluchteling bezat vóór de inwerkingtreding van de wet van 26 juni 1953 houdende goedkeuring van genoemd verdrag;

2° de vreemdeling die als vluchteling is erkend door de Minister van Buitenlandse Zaken of door de internationale overheid waaraan de Minister zijn bevoegdheid heeft overgedragen;

3° de vreemdeling die als vluchteling wordt erkend door de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen.

Als vluchteling in de zin van deze wet wordt eveneens beschouwd, de vreemdeling die, nadat hij als vluchteling werd erkend terwijl hij zich op het grondgebied bevond van een andere Staat, verdragsluitende partij bij het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, door de Minister of diens gemachtigde tot verblijf of vestiging in het Rijk is toegelaten, op voorwaarde dat zijn hoedanigheid van vluchteling bevestigd wordt door de overheid bedoeld in het eerste lid, 2° of 3°. »

Krachtens artikel 24 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd bij de wet van 26 juni 1953, moet België de op zijn grondgebied verblijvende vluchtelingen op dezelfde wijze behandelen als de onderdanen, met name inzake sociale zekerheid.

B.7. De bij de wet van 22 december 1999 geregelde regularisatie betreft verschillende categorieën van vreemdelingen die zich, op het ogenblik van de inwerkingtreding ervan, ofwel sinds meerdere jaren in de asielprocedure, ofwel in een onwettige verblijfssituatie bevonden en bijzondere omstandigheden konden aanvoeren. Zij kent niet de hoedanigheid van vluchteling toe, maar biedt de betrokken vreemdelingen een kans om een wettige verblijfsstatus te verkrijgen. De in de artikelen 12, § 4, en 13 van die wet beoogde beslissing

kent de betrokkenen, indien zij gunstig is, een machtiging tot verblijf voor onbeperkte duur toe (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 234/1, p. 10).

B.8.1. Het voordeel van de bepalingen van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten wordt alleen toegekend aan de Belgen en aan de vreemdelingen ten aanzien van wie België zich heeft verbonden op grond van een in die aangelegenheid van toepassing zijnd internationaal verdrag. De omvang van de toegekende voordelen die niet op bijdragen berusten, kan overigens verschillen naar gelang van de verdragen die België op basis van wederkerigheid heeft gesloten met de verdragsluitende Staten waarvan de betrokken vreemdeling onderdaan is. De vreemdelingen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een gunstige ministeriële beslissing op grond van de wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën van vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk worden niet verschillend behandeld van de andere vreemdelingen die evenzeer wettig in België verblijven, voor zover zij niet behoren tot een van de categorieën van vreemdelingen ten aanzien van wie België dienaangaande bijzondere internationale verbintenissen heeft aangegaan.

B.8.2. Bovendien, wat het in de prejudiciële vraag vermelde verschil tussen de vluchtelingen en de vreemdelingen die het voordeel van de wet van 22 december 1999 hebben genoten betreft, berust het op een objectief en relevant criterium. De eerstgenoemden hebben de erkenning van hun hoedanigheid van vluchteling verkregen na te hebben aangetoond dat zij een gegronde vrees koesterden in hun land te worden vervolgd wegens hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuiging, zodat België ertoe verplicht is hen inzake sociale zekerheid te behandelen zoals de Belgische onderdanen. De laatstgenoemden hebben de regularisatie van hun verblijf verkregen zonder aan dergelijke verplichtingen te hebben moeten voldoen en zonder dat een internationaalrechtelijke bepaling vereist dat zij inzake sociale zekerheid op gelijke wijze als de Belgische onderdanen worden behandeld.

B.8.3. Het verschil in behandeling is niet onevenredig, want de geregulariseerde vreemdelingen hebben recht op maatschappelijke dienstverlening en de bijzondere behoeften die een handicap meebrengt vormen een element dat de openbare centra voor maatschappelijk

welzijn in voorkomend geval in aanmerking moeten nemen wanneer om hun tegemoetkoming wordt verzocht.

B.9. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre het de vreemdelingen die het voorwerp zijn geweest van een ministeriële beslissing tot regularisatie, niet beoogt.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 22 oktober 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior