

Rolnummer 2771
Arrest nr. 92/2004 van 19 mei 2004

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 personen met een handicap, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel.

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, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 8 juli 2003 in zake M. Jovanovski tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 12 augustus 2003, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen of in samenhang met de artikelen 191 van de Grondwet, 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en 1 van het Aanvullend Protocol van 20 maart 1952, doordat het de vreemdeling die wettig in België verblijft maar die niet door die bepaling wordt beoogd louter wegens zijn nationaliteit uitsluit van het voordeel van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, terwijl zijn behoefte aan begeleiding, zelfredzaamheid en integratie vergelijkbaar is met die van de personen die door die bepaling worden beoogd en hij net zoals die laatsten onder dezelfde voorwaarden in aanmerking komt voor sociale en fiscale voordelen die door zijn handicap gerechtvaardigd zijn ? »

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 24 maart 2004 :

- is verschenen : 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 R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

M. Jovanovski, geboren in 1935, heeft op 9 september 2002 de Belgische nationaliteit verkregen. Vóór die datum bezat hij de Macedonische nationaliteit.

Op 29 december 1995 wendt hij zich tot de verwijzende rechter om de administratieve beslissing van 6 december 1995 te laten vernietigen, beslissing waarbij hem de toekenning, vanaf 1 oktober 1995, wordt geweigerd van de inkomensvervangende tegemoetkoming en integratietegemoetkoming waarin de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap voorziet, om reden dat hij niet de Belgische nationaliteit bezit en niet behoort tot een van de categorieën van rechthebbende vreemdelingen bedoeld in artikel 4 van die wet.

Wat de periode vanaf 9 september 2002 betreft, stelt de rechter vast dat de betrokkene de Belgische nationaliteit bezit en dus, mits hij aan andere voorwaarden voldoet, aanspraak kan maken op die tegemoetkomingen.

Voor de periode die voorafgaat aan 9 september 2002, bevestigt de rechter dat de betrokkene niet de Belgische nationaliteit bezit en niet behoort tot een van de categorieën van rechthebbende vreemdelingen, hoewel hij reeds verscheidene jaren op regelmatige wijze in België verblijft. De Arbeidsrechtbank merkt verder nog op dat de betrokkene evenmin aanspraak kan maken op die tegemoetkomingen op grond van een bilaterale overeenkomst tussen België en zijn land van herkomst (zoals het Verdrag tussen België en Joegoslavië van 1 november 1954 betreffende de sociale zekerheid) of een samenwerkingsakkoord met betrekking tot de sociale zekerheid dat werd gesloten tussen de Europese Unie en Joegoslavië.

De Arbeidsrechtbank heeft niettemin vragen bij de bestaanbaarheid van het voormelde artikel 4 met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, doordat het de vreemdelingen die in België verblijven maar die niet tot een van de vijf bedoelde categorieën behoren, uitsluit.

De elementen die de rechter ertoe aanzetten de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen, zijn onder andere het doel dat wordt nagestreefd met de wetgeving inzake bovenvermelde tegemoetkomingen, de lering die moet worden getrokken uit het arrest Gaygusuz dat op 16 september 1996 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd uitgesproken, de motivering van het arrest nr. 75/2003 van het Arbitragehof met betrekking tot het verschil tussen Belgen en vreemdelingen op het gebied van het bestaansminimum, en de prejudiciële vraag die door een andere rechter werd gesteld en die reeds aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 138/2003 van 22 oktober 2003.

III. *In rechte*

- A -

De Ministerraad is van mening dat het aangevoerde verschil in behandeling objectief en redelijk kan worden verantwoord, en dus bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Hij onderstreept dat de regelgeving met betrekking tot die tegemoetkomingen een bijzonder stelsel van maatschappelijke hulp is, dat volledig met overheidsgeld wordt gefinancierd en niet op bijdragen steunt. De vereiste met betrekking tot een vrij sterke band tussen de rechthebbende en België zou dan ook verantwoord zijn. Een machtiging om in het Rijk te verblijven, zou in dat verband niet volstaan.

De Ministerraad voegt eraan toe dat dankzij de vereiste van een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit om het voordeel van de desbetreffende tegemoetkomingen uit te breiden tot andere personen dan die welke beoogd worden bij artikel 4, § 1, van de wet van 27 februari 1987, de financiële mogelijkheden en de verhoogde uitgaven die zulk een uitbreiding teweegbrengt, kunnen worden vergeleken.

- B -

B.1. De verwijzende rechter stelt het Hof een vraag over artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, zoals van toepassing na de wijzigingen die werden aangebracht bij de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen en bij de wet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen.

Vóór de wijziging ervan bij de programmawet (I) van 24 december 2002 luidde dat artikel als volgt :

« § 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. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van die bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 191 ervan, met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

B.3. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing en de formulering van de prejudiciële vraag blijkt dat het Hof een vraag wordt gesteld over het verschil in behandeling dat bij de in het geding zijnde bepaling zou worden ingevoerd tussen twee groepen van personen met een handicap die wettig in België verblijven : enerzijds, de vreemdelingen die niet behoren tot een van de categorieën die in de in het geding zijnde bepaling zijn opgesomd en die zich bovendien

niet kunnen beroepen op een internationale overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap of België en de Staat waarvan zij onderdaan zijn, teneinde de tegemoetkomingen bedoeld in artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 te verkrijgen; anderzijds, de personen die behoren tot een van de vijf categorieën die in de in het geding zijnde bepaling worden beoogd. De vreemdelingen van de eerste groep kunnen, in tegenstelling tot de Belgen en de vreemdelingen van de tweede groep, de voormelde tegemoetkomingen niet genieten, terwijl de behoefte aan begeleiding, zelfredzaamheid en integratie van beide groepen vergelijkbaar is en beide groepen onder dezelfde voorwaarden in aanmerking zouden komen voor sociale en fiscale voordelen die door hun handicap gerechtvaardigd zijn.

De prejudiciële vraag heeft dus alleen betrekking op de eerste paragraaf van artikel 4.

B.4.1. Artikel 191 van de Grondwet bepaalt :

« Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. »

B.4.2. Op grond van die bepaling kan een verschil in behandeling dat een vreemdeling benadeelt alleen bij een wettelijke norm worden ingevoerd. Die bepaling heeft niet tot doel de wetgever ertoe te machtigen, wanneer hij een dergelijk verschil in het leven roept, zich eraan te onttrekken de in de Grondwet verankerde fundamentele beginselen in acht te nemen. Uit artikel 191 vloeit dus geenszins voort dat de wetgever, wanneer hij een verschil in behandeling ten nadele van vreemdelingen invoert, niet erover moet waken dat dit verschil niet discriminerend is, ongeacht de aard van de in het geding zijnde beginselen.

B.5. Tot de rechten en vrijheden die door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden gewaarborgd, behoren de rechten en vrijheden die voortvloeien uit internationale verdragsbepalingen die België binden. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren. »

B.6. Luidens de artikelen 1 en 2 van de wet van 27 februari 1987 kunnen personen met een handicap drie types van tegemoetkoming krijgen: de inkomensvervangende tegemoetkoming, die wordt toegekend aan diegene die in principe 21 tot 65 jaar oud is, wiens lichamelijke of psychische toestand zijn verdienvermogen heeft verminderd; de integratietegemoetkoming, die wordt toegekend aan de persoon die in principe 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 in principe 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.

Die tegemoetkomingen vormen een financiële hulp waarvan het bedrag prioritair de bestaanszekerheid van de minstbedeelden moet waarborgen (*Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 448-1, p. 2). Het bedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming verschilt naar gelang van de gezinssituatie van de rechthebbende en was, wat de in het geding zijnde periode betreft die aan de verwijzende rechter is voorgelegd, ten minste gelijk aan het bedrag van het bestaansminimum dat in een soortgelijke situatie wordt toegekend (artikel 6, § 2). Het bedrag van de integratietegemoetkoming en van de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden was een vast bedrag dat varieerde volgens de graad van zelfredzaamheid van de rechthebbende (artikel 6, § 3).

Het bedrag van die tegemoetkomingen wordt vastgesteld rekening houdend met het inkomen van de rechthebbende, met dat van zijn echtgenoot of van de persoon met wie hij een huishouden vormt (artikel 7). De uitgaven die voortvloeien uit de toepassing van die wet vallen ten laste van de Staat (artikel 22).

B.7. De in het geding zijnde tegemoetkomingen, die oorspronkelijk bij artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 beperkt waren tot de Belgen, de vluchtelingen, de staatlozen en de personen van onbepaalde nationaliteit, zijn bij de wet van 20 juli 1991 uitgebreid tot twee bijkomende categorieën van vreemdelingen, namelijk de « personen die vallen onder de toepassing van de verordening (E.E.G.) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 » en de personen « die 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 ». Bij de wet van 22 februari 1998 heeft de wetgever vervolgens het voordeel van de in het geding zijnde tegemoetkomingen uitgebreid tot de personen die een soortgelijke verhoging hebben genoten waarin de regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen voorziet.

De geleidelijke uitbreiding van het personele toepassingsgebied van het stelsel van tegemoetkomingen aan personen met een handicap werd vanuit een drievoudig perspectief doorgevoerd : voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit de internationale verbintenissen van België; gelijke tred houden met het stelsel van het bestaansminimum en met dat van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden; vermijden dat de handicap van kinderen van vreemdelingen, die wegens hun handicap verhoogde kinderbijslag hebben genoten, niet langer door de overheid in aanmerking wordt genomen.

B.8. De in de prejudiciële vraag beoogde vreemdelingen met een handicap aan wie het recht op tegemoetkomingen wordt geweigerd, kunnen zich niet beroepen op bepalingen van internationaal recht die van België zouden eisen dat ze op dezelfde wijze als de Belgische onderdanen worden behandeld.

B.9. Wat de in het geding zijnde periode voor de verwijzende rechter betreft, was het gewaarborgd inkomen voor bejaarden bij de wet van 1 april 1969 voorbehouden aan de Belgen, de personen op wie de voormelde verordening (E.E.G.) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van toepassing is, de staatlozen en vluchtelingen bedoeld in artikel 4 van de wet van 27 februari 1987, de « onderdanen van een land waarmee België terzake een wederkerigheidsovereenkomst afgesloten heeft of het bestaan van een feitelijke wederkerigheid erkend heeft », en de « personen van buitenlandse nationaliteit op voorwaarde dat ten gunste van deze laatsten een recht op een rust- of overlevingspensioen van werknemer of zelfstandige in België werd geopend » (artikel 1, § 2, van de wet van 1 april 1969, gewijzigd bij de voormelde wet van 20 juli 1991). Het bestaansminimum was bij de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum voorbehouden aan de Belgen, waarbij de Koning niettemin het personele toepassingsgebied van die wet heeft uitgebreid tot de personen die het voordeel genieten van de toepassing van de verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, en tot de staatlozen en vluchtelingen bedoeld in artikel 4 van de wet van 27 februari 1987.

B.10. Bovendien dient eraan te worden herinnerd dat op grond van artikel 4, § 2, van de wet van 27 februari 1987, de Koning het voordeel van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap kan uitbreiden tot de categorieën van personen die Hij aanwijst.

B.11.1. Net zoals hij had gedaan voor de andere twee residuaire en niet-contributieve socialezekerheidsstelsels, vermocht de wetgever de toekenning van tegemoetkomingen aan personen met een handicap afhankelijk te stellen van een voldoende band met België en bijgevolg het voordeel van de tegemoetkomingen voor te behouden aan de Belgen, aan sommige categorieën van vreemdelingen die krachtens internationale overeenkomsten die bindend zijn voor België op dezelfde wijze als de Belgische onderdanen moeten worden behandeld, of aan andere vreemdelingen die wegens hun handicap een verhoging van de kinderbijslag hebben kunnen genieten tot de leeftijd vanaf wanneer het recht op de tegemoetkomingen bedoeld in de in het geding zijnde bepaling in principe wordt geopend.

De vreemdelingen die geen recht hebben op de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, van wie sprake is in B.3 en die behoeftig zijn of onvoldoende middelen van bestaan hebben, hebben krachtens artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Elke persoon heeft in principe recht erop, ongeacht de nationaliteit, en dus ook vreemdelingen die op legale wijze op het grondgebied verblijven. De bijzondere behoeften die een handicap meebrengt vormen één van de elementen die de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in aanmerking nemen wanneer om hun tegemoetkoming wordt verzocht.

B.11.2. De thans voorliggende zaak vertoont uit dat oogpunt een belangrijk verschil met de zaak *Koua Poirrez t/ Frankrijk* waarover het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bij arrest van 30 september 2003 heeft geoordeeld. Die zaak had eveneens betrekking op een wettig in het land verblijvende vreemdeling aan wie een tegemoetkoming voor hulp aan personen met een handicap werd geweigerd wegens zijn nationaliteit. In tegenstelling tot de verzoeker in die zaak, kan de in B.3 bedoelde vreemdeling die geen tegemoetkomingen aan personen met een handicap kan genieten, in voorkomend geval aanspraak maken op maatschappelijke dienstverlening waarbij rekening wordt gehouden met zijn handicap.

B.12. Rekening houdend met de elementen die voorafgaan, was het in B.3 beschreven verschil in behandeling, wat de betrokken periode betreft, niet kennelijk onverantwoord. De toetsing aan de andere bepalingen vermeld in de prejudiciële vraag leidt niet tot een andere conclusie.

B.13. 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 personen met een handicap, in de versie ervan die voorafgaat aan de programmawet (I) van 24 december 2002, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 191 ervan, met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

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 19 mei 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior