

Rolnummer 5389
Arrest nr. 122/2013 van 26 september 2013

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 3, 3°, tweede streepje, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, gesteld door het Arbeidshof te Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en J. Spreutels, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter R. Henneuse, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 17 april 2012 in zake Souliman Ennasiri en Nassiba El Hatri tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Antwerpen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 25 april 2012, heeft het Arbeidshof te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 3, 3°, tweede streepje van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de interpretatie dat er voor de partner die geen EU-onderdaan is en enkel ingeschreven is in het vreemdelingenregister en die een EU-onderdaan begeleidt of komt vervoegen geen beletsel is voor het verkrijgen van het recht op een leefloon, terwijl er voor de partner die geen EU-onderdaan is en enkel ingeschreven is in het vreemdelingenregister en die een persoon met de Belgische nationaliteit komt vervoegen, er wel een beletsel is voor het verkrijgen van dat recht op een leefloon ? ».

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 13 maart 2013 :

- is verschenen : Mr. V. De Schepper, tevens *loco* Mr. J.-Fr. De Bock, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J. Spreutels 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeskil

Het geschil voor het Arbeidshof te Antwerpen betreft het recht op maatschappelijke integratie van een gehuwd koppel, waarvan de vrouw de Belgische nationaliteit heeft en de man, die na het huwelijk naar België is gekomen, de Marokkaanse nationaliteit heeft. Het geschil heeft betrekking op een periode van vier maanden, van 19 juli 2010 (datum van de aanvraag) tot 18 november 2010 (waarna zij over een eigen inkomen beschikten).

Nadat het Bijzonder Comité van het OCMW de aanvraag heeft verworpen en de arbeidsrechtbank die beslissing heeft bevestigd, dienen de echtgenoten een verzoekschrift tot hoger beroep in. Het Arbeidshof stelt vast dat de vrouw aan alle wettelijke voorwaarden voldoet en derhalve recht heeft op een leefloon als samenwonende voor de betwiste periode. Wat de man betreft, is het Arbeidshof van oordeel dat hij eveneens recht zou hebben op een leefloon indien hij zich niet als echtgenoot bij een Belg (artikel 3, 3°, eerste streepje, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie), maar bij een burger van de Europese Unie die een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden geniet overeenkomstig de bepalingen van de Vreemdelingenwet (artikel 3, 3°, tweede streepje, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie) had gevoegd.

De vermelding dat Belgen recht hebben op een leefloon (eerste streepje) zou volgens het Arbeidshof geen zin hebben indien de Belgen ook als EU-onderdanen zouden worden beschouwd (tweede streepje). Het is echter enkel bij die laatste categorie dat ook de familieleden die hen begeleiden of zich bij hen voegen (voor zover zij een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden genieten overeenkomstig de bepalingen van de Vreemdelingenwet) als rechthebbenden op maatschappelijke integratie worden vermeld. Alvorens uitspraak te doen, wenst het Arbeidshof van het Hof te vernemen of het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. *In casu* heeft de echtgenote geen gebruik gemaakt van haar recht van vrij verkeer overeenkomstig de Europese wetgeving.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Volgens de Ministerraad steunt de prejudiciële vraag op een verkeerde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling. De verwijzende rechter gaat er immers van uit dat de partner van een Belg geen recht heeft op leefloon. Uit artikel 14 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie volgt evenwel dat het bedrag van het leefloon van een persoon die een andere persoon ten laste heeft, bijvoorbeeld omdat die laatste geen recht heeft op maatschappelijke integratie, zal worden berekend rekening houdend met die persoon ten laste. Aangezien het leefloon van de Belgische partner aldus wordt aangepast, zou er in feite geen sprake zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel.

A.2. Volgens de Ministerraad beoogt de voormelde wet iedereen in staat te stellen om deel uit te maken van de maatschappij. Op grond van zijn discretionaire bevoegdheid kan de wetgever op autonome wijze maatregelen nemen om het vooropgestelde doel te bereiken. Hij heeft zes algemene, cumulatieve, verplichte en objectieve voorwaarden bepaald waaraan elkeen dient te voldoen om recht te hebben op maatschappelijke integratie. Die voorwaarden hebben betrekking op de nationaliteit, de verblijfplaats, de leeftijd, de ontstentenis van bestaansmiddelen, de werkbereidheid en de uitputting van sociale rechten. Daaraan worden in sommige gevallen nog bijzondere voorwaarden toegevoegd. Er zou derhalve sprake zijn van een objectief criterium van onderscheid tussen de personen die recht hebben op maatschappelijke integratie en diegenen die daarop geen aanspraak kunnen maken.

Het verschil in behandeling is naar het oordeel van de Ministerraad tevens pertinent ten aanzien van het nagestreefde doel. Wanneer maatschappelijke integratie aan iedereen, zonder enig objectief en pertinent onderscheid, wordt toegekend, zou het systeem zichzelf ondergraven. Bovendien rust er geen algehele verplichting op de overheid om aan iedereen zonder meer tewerkstelling, leefloon of een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie toe te kennen. Personen met een vreemde nationaliteit die noch staatloos zijn, noch tot erkend vluchteling zijn verklaard, noch in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, hebben in principe geen recht op maatschappelijke integratie maar kunnen maatschappelijke dienstverlening genieten. De Ministerraad verwijst in dat verband naar de arresten nrs. 75/2003 en 92/2004 van het Hof.

A.3. De Ministerraad merkt ten slotte op dat de in het geding zijnde bepaling een omzetting vormt van de verblijfsrichtlijn, waarin wordt bepaald dat elke unieburger, alsmede een familielid dat niet over de nationaliteit van een lidstaat beschikt, die op basis van de richtlijn op het grondgebied van het gastland verblijft, dezelfde behandeling als de onderdanen van het gastland dient te genieten. Uit het toepassingsgebied van de richtlijn en uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat het Unierecht niet van toepassing is op activiteiten of personen die geen aanknopingspunt hebben met een van de situaties waarop het Unierecht toeziet en waarvan alle relevante elementen geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat liggen. Een Belgische burger die geen gebruik heeft gemaakt van de vrijheid van verkeer, valt derhalve niet onder het toepassingsgebied van de verblijfsrichtlijn, zodat een familielid dat geen EU-onderdaan is en dat zich bij hem voegt daaruit geen recht op maatschappelijke integratie kan afleiden.

- B -

B.1. De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie heft de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum op (artikel 54), vervangt dat recht door het recht op maatschappelijke integratie en belast de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ermee dat recht te verzekeren (artikel 2). Zij stelt de voorwaarden van dat recht vast (artikelen 3, 4, 11, 12 en 13), alsook de uitvoering van het recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling voor de personen jonger dan 25 jaar (artikelen 6 tot 10), het bedrag van het leefloon volgens de gezinssituatie van de verschillende categorieën van rechthebbenden (artikelen 14, 15 en 16), de procedure voor de toekenning van het recht op maatschappelijke integratie en de terugvordering van het leefloon (artikelen 17 tot 29), de sancties (artikelen 30 en 31) en de financiering van het leefloon (artikelen 32 tot 47).

B.2. Artikel 3 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie bepaalt :

« Om het recht op maatschappelijke integratie te kunnen genieten, moet de persoon tegelijkertijd en onverminderd de bijzondere voorwaarden die bij deze wet worden gesteld :

1° zijn werkelijke verblijfplaats in België hebben in de door de Koning te bepalen zin;

2° meerderjarig zijn of hiermee gelijkgesteld zijn overeenkomstig de bepalingen van deze wet;

3° behoren tot één van de volgende categorieën van personen :

- hetzij de Belgische nationaliteit bezitten;

- hetzij als burger van de Europese Unie, of als lid van zijn familie die hem begeleidt of zich bij hem voegt, genieten van een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden, overeenkomstig de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Deze categorie van personen geniet pas na de eerste drie maanden van dit verblijf het recht op maatschappelijke integratie;

- hetzij als vreemdeling ingeschreven zijn in het bevolkingsregister;

- hetzij staatloos zijn en onder de toepassing vallen van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, ondertekend te New-York op 28 september 1954 en goedgekeurd bij de wet van 12 mei 1960;

- hetzij vluchteling zijn in de zin van artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

4° niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken, noch er aanspraak kunnen op maken, noch in staat zijn deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven. Het centrum berekent de bestaansmiddelen van de persoon overeenkomstig de bepalingen van titel II, hoofdstuk II;

5° werkbereid zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is;

6° zijn rechten laten gelden op uitkeringen die hij kan genieten krachtens de Belgische of buitenlandse sociale wetgeving ».

B.3. In het geding is meer bepaald het tweede streepje van artikel 3, 3°, in de interpretatie dat het enkel de niet-Belgische burgers van de Europese Unie beoogt. Het eerste streepje zou volgens de verwijzende rechter immers geen zin hebben indien het tweede streepje ook de Belgische burgers zou beogen.

Het tweede streepje vermeldt echter niet alleen de burger van de Unie, maar ook de persoon die, als lid van zijn familie die hem begeleidt of zich bij hem voegt, een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden geniet, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Het eerste streepje bevat geen gelijksoortige toevoeging.

Het verschil in behandeling van twee categorieën van vreemdelingen, naargelang zij zich bij een Belgische of een niet-Belgische burger van de Unie voegen, vormt het onderwerp van de prejudiciële vraag. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de hypothese waarin de Belgische burger geen gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer overeenkomstig de Europese wetgeving.

B.4. Het tweede streepje van artikel 3, 3°, luidde oorspronkelijk als volgt :

« - hetzij het voordeel genieten van de toepassing van de verordening (E.E.G.) nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 van de Raad van de Europese Gemeenschappen, betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap; ».

B.5. Bij het arrest nr. 5/2004 van 14 januari 2004 heeft het Hof die bepaling vernietigd, in zoverre het de vreemdelingen die onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie en effectief en op regelmatige wijze op het grondgebied verblijven, maar die 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 niet genieten, van het toepassingsgebied van de wet uitsluit.

B.6. Bij artikel 80 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) heeft de wetgever een nieuw artikel 3, 3°, tweede streepje, ingevoegd, teneinde tegemoet te komen aan het voormelde arrest nr. 5/2004 en de bepaling in overeenstemming te brengen met de vereisten van het Unierecht :

« Overwegende bovendien dat de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30 april 2004) momenteel het voorwerp uitmaakt van omzetting in ons intern recht.

Naar aanleiding hiervan is het noodzakelijk de wetgeving betreffende het recht op maatschappelijke integratie aan te passen aan het Europese recht.

Dienovereenkomstig dient het recht op maatschappelijke integratie uitgebreid te worden tot de burger van de Europese Unie die geniet van een verblijfsrecht van meer dan drie maanden; hetzelfde recht staat ook open voor familieleden die hem begeleiden of zich bij hem voegen.

Het automatische verblijfsrecht dat uit de Richtlijn voortvloeit betekent echter niet dat het recht op steunverlening even automatisch is. Uiteraard blijven de algemene voorwaarden tot steunverlening van kracht, en dient er geval per geval een voorgaand sociaal onderzoek gevoerd te worden.

Het verblijfsrecht van meer dan drie maanden dient zowel voor de burger van de Europese Unie als voor de leden van zijn familie die hem begeleiden of zich bij hem voegen gelezen te worden conform de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Er dient gesignaleerd te worden [dat] deze bepaling een striktere interpretatie met zich brengt dan in huidige situatie mogelijk is doordat een verblijf van minimum 3 maanden zal vereist worden » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2760/001, p. 65).

Bij artikel 21 van de programmawet van 28 juni 2013 heeft de wetgever aan artikel 3, 3°, tweede streepje, de voorwaarde toegevoegd dat de personen van de betrokken categorie pas na de eerste drie maanden van hun verblijf het recht op maatschappelijke integratie genieten.

B.7. Zoals reeds werd uiteengezet, betreft de prejudiciële vraag geen verschil in behandeling tussen vreemdelingen en Belgen, maar een verschil in behandeling tussen twee categorieën van vreemdelingen.

In het geding is derhalve niet het recht op leefloon van de Belgische burger die samenwoont met een vreemdeling, maar het recht op leefloon van de vreemdeling die, als lid van de familie van de Belgische burger, hem begeleidt of zich bij hem voegt.

B.8. Bij het bepalen van zijn beleid in sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid.

Wat het recht op maatschappelijke integratie en inzonderheid het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van het leefloon betreft, dient de wetgever rekening te houden met artikel 23 van de Grondwet, dat eenieder het recht waarborgt een menswaardig leven te leiden.

B.9. Bovendien, wanneer hij, zoals te dezen, de wetgeving met betrekking tot het recht op maatschappelijke integratie wil aanpassen aan het Europees Unierecht, in het bijzonder aan de bepalingen van de in B.6 bedoelde richtlijn 2004/38/EG, blijft de wetgever gehouden tot de inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Wanneer een wetsbepaling een verschil in behandeling tussen personen die zich in een analoge situatie bevinden oplegt, kan de loutere omstandigheid dat die bepaling het voor de Staat mogelijk maakt zijn internationale verbintenissen na te komen, immers niet volstaan om het bekritiseerde verschil in behandeling te verantwoorden (zie in die zin EHRM, 6 november 2012, *Hode en Abdi* t. Verenigd Koninkrijk, § 55).

B.10.1. Het staat derhalve aan het Hof erop toe te zien dat de regels die de wetgever aanneemt wanneer hij het recht van de Europese Unie omzet, niet ertoe leiden verschillen in behandeling in het leven te roepen die niet redelijk verantwoord zouden zijn.

B.10.2. Wanneer de wetgever de voorwaarden voor toekenning van het recht op maatschappelijke integratie regelt die van toepassing zijn op categorieën van personen waarvan een categorie, in tegenstelling met de andere, onder het Unierecht valt, kan hij echter niet ertoe worden gehouden strikt identieke regels in te stellen, gelet op het feit dat de richtlijn 2004/38/EG tot doel heeft de verwezenlijking mogelijk te maken van een van de fundamentele doelstellingen van de Unie, namelijk dat het vrije verkeer op het grondgebied van de lidstaten wordt uitgeoefend onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid (overwegingen 2 en 5).

Het feit dat de wetgever, ten aanzien van een categorie van personen, de regelgeving van de Unie omzet, zou het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet kunnen schenden om de enkele reden dat de wetgever ze niet tevens doet gelden voor een categorie van personen die niet aan die regelgeving van de Unie is onderworpen, te dezen de vreemdelingen die zich bij een Belgische burger voegen die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en wiens situatie aldus niet het aanknopingspunt met het Unierecht vertoont dat, voor de personen bedoeld in artikel 3, 3°, tweede streepje, van de wet van 26 mei 2002, onontbeerlijk is om een recht op maatschappelijke integratie op grond van die bepaling te verkrijgen.

Dat verschil in behandeling moet echter redelijk kunnen worden verantwoord om bestaanbaar te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.11. De in het geding zijnde bepaling behandelt de vreemdelingen die zich bij een Belgische burger voegen die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, anders dan de vreemdelingen die zich bij een burger van de Unie voegen, bedoeld in artikel 3, 3°, tweede streepje, van de wet van 26 mei 2002. Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium.

Het Hof dient evenwel nog te onderzoeken of dat verschil in behandeling op een relevant criterium is gegrond en of het geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt.

B.12.1. De relevantie van de maatregel kan worden beoordeeld in het licht van de overweging 10 van de voormelde richtlijn 2004/38/EG, die stelt :

« Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het sociaalebijstandsstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden ».

Artikel 14 van dezelfde richtlijn preciseert dat « burgers van de Unie en hun familieleden [...] het verblijfsrecht volgens artikel 6 [behouden] zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het sociaalebijstandsstelsel van het gastland ». In zulk een hypothese kan hun verblijfsrecht worden ingetrokken.

B.12.2. Er kan daarentegen niet worden uitgesloten dat het recht op eerbiediging van het gezinsleven, verankerd in artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aan de overheden de verplichting oplegt om, zelfs in een dergelijke situatie, geen einde te maken aan het verblijf van de echtgenoot of partner van de Belgische burger die legaal op het Belgische grondgebied verblijft.

B.12.3. De mogelijkheid, voor de Belgische overheid, om, met inachtneming van het recht van de Europese Unie, een einde te maken aan het verblijf van Europese burgers en van hun familieleden wanneer hun aanwezigheid op het grondgebied een onredelijke belasting vormt voor het sociaalebijstandsstelsel - mogelijkheid die niet in eenzelfde mate kan worden overwogen voor Belgische burgers en hun familieleden -, is een omstandigheid die toelaat de pertinentie van het in het geding zijnde verschil in behandeling te verantwoorden in het licht van het doel dat erin bestaat het budgettaire evenwicht van de niet-contributieve regeling van het recht op maatschappelijke integratie te waarborgen.

Ten aanzien van de partner van een Belg striktere voorwaarden van toekenning van de in het geding zijnde voordelen opleggen dan ten aanzien van de partner van een niet-Belgische Europese burger blijkt dus ten opzichte van die doelstelling een relevante maatregel.

B.13. Ten slotte is de in het geding zijnde maatregel niet onevenredig aangezien de vreemdelingen die geen recht hebben op een leefloon en die behoeftig zijn of onvoldoende middelen van bestaan hebben, krachtens artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn recht hebben op maatschappelijke dienstverlening. Die 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.

B.14. Het in het geding zijnde verschil in behandeling is niet zonder redelijke verantwoording.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 3, 3°, tweede streepje, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 26 september 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt