

Rolnummer 7091
Arrest nr. 65/2019 van 8 mei 2019

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 39 van het Vlaamse decreet van 21 juni 2013 houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, gesteld door de Politierechtbank Antwerpen, afdeling Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, E. Derycke, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 11 december 2018 in zake het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap tegen de nv « Baloise Belgium », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 januari 2019, heeft de Politierechtbank Antwerpen, afdeling Antwerpen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 39 van het decreet van 21 juni 2013 houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verenigbaar met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang met de artikelen 84 en 144 van de Grondwet en voor zoveel als nodig in samenhang met artikel 6 EVRM, zo gelezen dat deze bepaling dient aanzien te worden als een interpretatieve bepaling die bijgevolg geldt vanaf de inwerkingtreding van art. 14, vierde lid van het Decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, zulks niettegenstaande het standpunt van het Hof van Cassatie, zoals ingenomen in de arresten P.16.0893.N dd. 24.1.2017 en C.16.0545.N dd. 23.11.2017 ? ».

Op 16 januari 2019 hebben de rechters-verslaggevers J. Moerman en T. Giet, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

De nv « Baloise Belgium », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Maes, advocaat bij het Hof van Cassatie, heeft een memorie met verantwoording ingediend.

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

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

Op 29 november 2008 wordt D.T. ernstig verwond bij een verkeersongeval waarvoor C.R. aansprakelijk is. Ten gevolge van dit ongeval wordt D.T. opgenomen in een voorziening voor personen met een handicap, en verleent het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, overeenkomstig zijn decretale opdracht, een tegemoetkoming ten behoeve van D.T.

Op 9 oktober 2015 dagvaardt het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap de verzekeringsmaatschappij van C.R. (de nv « Baloise Belgium ») voor de Politierechtbank Antwerpen, afdeling Antwerpen, met het oog op het terugvorderen van de ten behoeve van D.T. uitgekeerde bedragen.

De nv « Baloise Belgium » voert aan dat het subrogatierecht van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, zoals geregeld in artikel 14, vierde lid, van het Vlaamse decreet van 7 mei 2004 « tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap » (hierna : het decreet van 7 mei 2004), beperkt is tot wat rechtstreeks aan het slachtoffer werd uitbetaald en aldus geen toepassing kan vinden voor wat bij wijze van subsidie ten behoeve van D.T. aan een voorziening werd uitgekeerd.

De verwijzende rechter stelt vast dat artikel 39 van het Vlaamse decreet van 21 juni 2013 « houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin » (hierna : het decreet van 21 juni 2013) erin voorziet dat artikel 14, vierde lid, van het decreet van 7 mei 2004 zo moet worden uitgelegd

dat de uitgekeerde tegemoetkoming slaat op alle tegemoetkomingen die het agentschap heeft verleend voor de persoon met een handicap. Hij acht het vervolgens aangewezen bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. In hun conclusies genomen met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 geven de rechters-verslaggevers aan dat zij, om dezelfde redenen als die welke zijn vermeld in het arrest nr. 22/2017 van 16 februari 2017, ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen de prejudiciële vraag onmiddellijk in die zin te beantwoorden dat artikel 39 van het decreet van 21 juni 2013 niet de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 133 en 144 ervan en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schendt.

A.2.1. Volgens de nv « Baloise Belgium » komt het toe aan de hoven en rechtbanken en aan de administratieve rechtscolleges om de wetten, de decreten en de ordonnanties te interpreteren. Zij is van oordeel dat de oprichting van het Grondwettelijk Hof die bevoegdheid volledig intact heeft gelaten. Zij meent dat wanneer aan het Hof een prejudiciële vraag wordt gesteld over de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm met de Grondwet, het Hof de interpretatie die de verwijzende rechter aan de wetskrachtige norm verleent, niet kan negeren en aldus evenmin zijn eigen interpretatie kan opdringen.

A.2.2. De nv « Baloise Belgium » stelt vast dat de in het geding zijnde bepaling aan het Hof wordt voorgelegd in de interpretatie dat het gaat om een interpretatieve bepaling. Zij meent dat de prejudiciële vraag die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 22/2017 van 16 februari 2017, eveneens uitging van die interpretatie van de in het geding zijnde bepaling. Zij verwondert zich erover dat de voorliggende prejudiciële vraag aan het Hof wordt gesteld, omdat elke interpretatieve bepaling terugwerkt tot de datum waarop de geïnterpreteerde bepaling in werking is getreden. Zij verzoekt het Hof in zijn antwoord op de prejudiciële vraag te preciseren dat de in het geding zijnde bepaling werd onderzocht in de interpretatie dat die bepaling een interpretatieve bepaling is.

- B -

#### *Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling*

B.1.1. Het Hof wordt ondervraagd over artikel 39 van het Vlaamse decreet van 21 juni 2013 « houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin » (hierna : het decreet van 21 juni 2013), dat bepaalt :

« Artikel 14, vierde lid, van hetzelfde decreet wordt zo uitgelegd dat de uitgekeerde tegemoetkoming slaat op alle tegemoetkomingen die het agentschap heeft verleend voor de persoon met een handicap ».

B.1.2. Artikel 39 van het decreet van 21 juni 2013 verwijst naar artikel 14, vierde lid, van het Vlaamse decreet van 7 mei 2004 « tot oprichting van het intern verzelfstandigd

agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap »  
(hierna : het decreet van 7 mei 2004), dat bepaalt :

« Het agentschap treedt, ten belope van het bedrag van de aan een persoon met een handicap uitgekeerde tegemoetkoming, in diens rechten en rechtsvorderingen tegen de derden die de schadeloosstelling, bedoeld in het derde lid, verschuldigd zijn ».

B.1.3. Artikel 14, vierde lid, van het decreet van 7 mei 2004 verleent aan het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap een wettelijk subrogatierecht. Op het Agentschap rust de verplichting om onder bepaalde voorwaarden reeds een tegemoetkoming te verlenen aan personen met een handicap, in afwachting van de daadwerkelijke schadeloosstelling (artikel 14, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004). Hieraan werd een wettelijk subrogatierecht gekoppeld, opdat het Agentschap die uitgekeerde tegemoetkoming kan verhalen op de derden die de schadeloosstelling verschuldigd zijn.

#### *Ten gronde*

B.2. De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 39 van het decreet van 21 juni 2013 bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 84 (lees : 133) en 144 ervan en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in de interpretatie dat de in het geding zijnde bepaling een interpretatieve bepaling is, die bijgevolg terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van artikel 14, vierde lid, van het decreet van 7 mei 2004.

B.3. Een decretale bepaling is interpretatief wanneer ze aan een decretale bepaling de betekenis geeft die de decreetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen. Het behoort dus tot het wezen van een dergelijke decretale bepaling dat zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de decretale bepaling die zij interpreteert.

De waarborg van de niet-retroactiviteit van de decreten zou echter niet kunnen worden omzeild door het enkele feit dat een decretale bepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve decretale bepaling zou worden voorgesteld.

B.4.1. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 21 juni 2013 blijkt dat de decreetgever met de in het geding zijnde interpretatieve bepaling de rechtsonzekerheid over de interpretatie van artikel 14, vierde lid, van het decreet van 7 mei 2004 beoogde te verhelpen :

« Eén van de principes die geformuleerd werden in artikel 14 van het Oprichtingsdecreet is het principe van de subrogatie. Het VAPH kan in afwachting van een tegemoetkoming van een andere partij, een tussenkomst verlenen aan een persoon met een handicap en deze tussenkomst dan nadien verhalen op de derde vergoedingsdebiteur.

Het is met betrekking tot dit principe dat er vastgesteld wordt dat er zich soms interpretatieproblemen voordoen.

De letterlijke tekst van artikel 14, vierde lid, van het Oprichtingsdecreet luidt als volgt : ‘ Het agentschap treedt, ten belope van het bedrag van de aan een persoon met een handicap uitgekeerde tegemoetkoming, in diens rechten en rechtsvorderingen tegen de derden die de schadeloosstelling, bedoeld in het derde lid, verschuldigd zijn. ’.

Sommige verzekeringsmaatschappijen grijpen de zinsnede ‘ aan de persoon met een handicap ’ aan om te argumenteren dat de tussenkomsten van het VAPH daadwerkelijk in handen van de persoon zelf moet worden gegeven. Dit betekent dat volgens hen tussenkomsten in het kader van zorg niet onder het toepassingsgebied van artikel 14, vierde lid, van het Oprichtingsdecreet vallen. Dergelijke tussenkomsten worden volgens hen immers gegeven via subsidiëring aan de voorziening in kwestie, en niet in handen van de persoon zelf.

De rechtspraak is verdeeld over deze kwestie [...] » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1966/1, p. 37).

« Op het vlak van de rechtspraak zijn er gevallen bekend waarin de rechtbank of het hof oordeelt dat subsidies ten behoeven van derden, maar ten voordele van de persoon met een handicap onder toepassing van artikel 14, vierde lid, van het Oprichtingsdecreet vallen. Hiervoor verwijzen we naar een vonnis van 6 mei 2011 van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Brussel, een arrest van 22 januari 2009 van het Hof van Beroep van Gent en een vonnis van 6 juni 2011 van de Politierechtbank van Gent.

In de laatste twee uitspraken heeft de rechter duidelijk bevestigd dat prestaties ten behoeve van de persoon met een handicap ook onder het toepassingsgebied van het cumulverbod vallen.

Het Hof van Beroep van Gent is hierin het duidelijkst : ‘ Daarbij moet worden opgemerkt dat de omstandigheid dat de toelagen door het Vlaams Fonds/Agentschap werden uitbetaald aan de instelling en niet aan [naam persoon met een handicap] zelf, er niet aan afdoet dat deze betalingen gebeurden ten behoeve van [naam persoon met een handicap] en dat het Vlaams Fonds/Agentschap voor deze tussenkomsten gesubrogeerd is in de rechten van [naam persoon met een handicap] tegen de aansprakelijke/diens verzekeraar. ’.

Op 1 december 2011 velde de Politierechtbank van Leuven echter een vonnis in de andere zin. De rechter volgde de redenering van de verzekeringsmaatschappij en was van oordeel dat louter het gebruik van het woordje ‘aan’ in artikel 14 van het Oprichtingsdecreet volstaat om te oordelen dat subsidies uitgekeerd aan de voorziening niet onder het toepassingsgebied van artikel 14, vierde lid, van het Oprichtingsdecreet vallen. Meer bepaald oordeelde de rechter als volgt :

‘De loutere bedoeling van de wetgever, niet geconcretiseerd in een duidelijke wettekst, kan het VAPH uiteraard geen wettelijk subrogatierecht voor de door haar betaalde subsidies verlenen.

De vaststelling dat de door het VAPH verleende subsidies [naam persoon met een handicap] ten goede komen, is voor de beoordeling van het subrogatierecht niet relevant nu in ieder geval niet voldaan is aan de voorwaarden waaraan krachtens artikel 14, § 5, van het decreet daartoe moet voldaan nl. uitkering aan de persoon met een handicap.

Bij gebreke aan expliciete wettekst die haar voor de door haar betaalde subsidies een subrogatierecht verleent, zijn de verdere bedenkingen/overwegingen van het VAPH om aan te tonen dat zij toch over een wettelijk subrogatierecht zou beschikken niet relevant en dient hierop door de Rechtbank ook niet verder te worden ingegaan.’ » (*ibid.*, p. 38).

#### B.4.2. De parlementaire voorbereiding vermeldt voorts :

« Een betaling ‘aan’ een persoon betekent [...] niet dat de persoon in kwestie de gelden steeds effectief in handen krijgt, maar wel dat er een betaling is gebeurd ten voordele of ten behoeve van deze persoon.

[...]

De betaling aan de voorziening wordt gegeven ten voordele van de persoon met een handicap die door de voorziening in kwestie wordt ondersteund. Deze persoon heeft recht op door het VAPH gesubsidieerde ondersteuning omdat het VAPH heeft beslist dat deze persoon overeenkomstig de toepasselijke regelgeving in aanmerking komt voor dergelijke ondersteuning. Zonder deze positieve beslissing mag het VAPH geen subsidies verlenen aan de voorziening voor de ondersteuning van de persoon in kwestie.

De betaling aan de voorziening is niet meer dan een betalingsmodaliteit, waarbij de tussenkomst wel degelijk wordt uitgekeerd aan de persoon met een handicap, zij het onrechtstreeks. Stellen dat het VAPH zijn subrogatierecht niet kan uitoefenen omdat de tussenkomsten ten behoeve van de persoon met een handicap rechtstreeks aan de voorziening worden betaald, leidt ertoe dat de schadeveroorzaker deze kosten niet moet dragen en dat deze kosten definitief ten laste van het VAPH blijven.

Het voorgaande kan enkel doen besluiten dat de betekenis van het woordje ‘aan’ zeker niet eenduidig is. Indien een tekst op verschillende wijzen kan geïnterpreteerd worden, dan is het aangewezen dat de werkelijke bedoeling van de decreetgever wordt achterhaald » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1966/1, pp. 39-40).

« Aan deze problematiek wordt nu verholpen door middel van een interpretatieve bepaling, opgenomen in onderhavig artikel. In deze interpretatieve bepaling wordt dan duidelijk geformuleerd dat het woordje ‘ aan ’ moet worden gelezen als ‘ ten behoeve van ’ » (*ibid.*, p. 40).

B.4.3. Om de betekenis te achterhalen die de decreetgever bij de aanneming heeft willen geven aan artikel 14, vierde lid, van het decreet van 7 mei 2004, baseert de decreetgever zich op de parlementaire voorbereiding van het Vlaamse decreet van 8 mei 2002 « houdende wijziging van artikel 6 van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap » (hierna : het decreet van 8 mei 2002). Het in het geding zijnde wettelijke subrogatierecht van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap is immers een voortzetting van het wettelijke subrogatierecht dat bij het decreet van 8 mei 2002 werd toegekend aan het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap.

Over de bedoeling van de decreetgever vermeldt de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling :

« Zo blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van artikel 6 van het decreet van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap dat de decreetgever wenst dat onrechtstreekse tussenkomsten ten behoeve van de persoon met een handicap wel onder het toepassingsgebied van de subrogatieregeling ressorteren. Meer bepaald staat op bladzijde 4 van deze memorie van toelichting het volgende : ‘ Opzet van dit ontwerp is om een globale regeling uit te werken die elke mogelijke bijstandsverlening door het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van personen met een Handicap omvat, dus ook tussenkomsten in de collectieve zorgsector en op het vlak van de professionele integratie. ’ (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2001-02, nr. 1041/1, p. 4) » (*ibid.*, p. 40).

B.4.4. Ook uit andere verklaringen afgelegd tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 8 mei 2002 blijkt de bedoeling van de decreetgever om het wettelijke subrogatierecht te laten gelden ten belope van alle tegemoetkomingen die het Agentschap heeft verleend voor een persoon met een handicap. De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen verduidelijkte dat « wettelijke subrogatie voor het Vlaams Fonds inhoudt dat het Vlaams Fonds de aansprakelijke van een verkeersongeval kan vorderen, niet alleen wanneer het gaat om individuele materiële bijstand, [...] maar ook voor alle andere vormen van dienstverlening door het Vlaams Fonds » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1041/2, p. 4). Bovendien werd er ook stilgestaan bij de mogelijke

gevolgen van de wettelijke subrogatie voor de hoogte van verzekeringspremies, « wanneer het Vlaams Fonds ook de kosten verbonden aan een verblijf in een voorziening zal recupereren » (*ibid.*, pp. 5-6).

B.5.1. Uit het voorgaande blijkt dat de decreetgever met de in het geding zijnde bepaling de rechtsonzekerheid beoogde te verhelpen die was ontstaan ingevolge uiteenlopende interpretaties van artikel 14, vierde lid, van het decreet van 7 mei 2004. De in het geding zijnde bepaling geeft aan dat artikel een betekenis die de decreetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die het redelijkerwijze kon krijgen.

B.5.2. De in het geding zijnde bepaling is een interpretatieve bepaling en is derhalve niet onbestaanbaar met de in de prejudiciële vraag vermelde referentienormen.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 39 van het Vlaamse decreet van 21 juni 2013 « houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin » schendt niet de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 133 en 144 ervan en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 mei 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen