

Rolnummer 7464
Arrest nr. 189/2021 van 23 december 2021

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 46 van de wet van 17 juli 1963 « betreffende de overzeese sociale zekerheid », gesteld door het Arbeidshof te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune en E. Bribosia, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 5 november 2020, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 november 2020, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 46 van de wet van 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Protocol bij dat Verdrag, in zoverre dat artikel 46, in de op het geschil toepasselijke redactie ervan, leidt tot een verschillende behandeling van twee categorieën van personen, ten aanzien van de uitgestelde verzekering voor geneeskundige verzorging, terwijl zij op dezelfde wijze hebben bijgedragen aan de financiering van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid, namelijk :

- de Belgen (en sommige ‘ bevoorrechte ’ vreemdelingen bedoeld in paragraaf 2 ervan) die niet zijn onderworpen aan de verplichting van de gewone en werkelijke verblijfplaats in België om de uitgestelde verzekering voor geneeskundige verzorging te genieten indien zij voldoen aan de andere daarin vastgelegde voorwaarden,

- de (andere) vreemdelingen die - zoals de heer A.M. - hun gewone en werkelijke verblijfplaats in België moeten hebben om de uitgestelde verzekering voor geneeskundige verzorging te genieten indien zij voldoen aan de andere daarin vastgelegde voorwaarden, behoudens een individueel toegekende afwijking,

waarbij dat verschil in behandeling bovendien uitsluitend op de nationaliteit lijkt te berusten ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- A.M., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Sarolea, advocaat bij de balie van Waals-Brabant;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Pertry, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 20 oktober 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en S. de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 10 november 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 10 november 2021 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 bodemgeschied

A.M. is geboren op 5 april 1952. Hij heeft de Rwandese nationaliteit en heeft sinds 1994 zijn gewone en werkelijke verblijfplaats in Rwanda.

Op 16 november 1999 sluit A.M. zich aan bij het algemene stelsel bepaald in artikel 12 van de wet van 17 juli 1963 « betreffende de overzeese sociale zekerheid » (hierna : de wet van 17 juli 1963), dat het stelsel van de ouderdomsverzekering, dat van de ziekte- en invaliditeitsverzekering en dat van de verzekering voor geneeskundige verzorging dekt.

Om de terugbetaling te genieten van de kosten voor geneeskundige verzorging dienen de aangeslotenen aan te tonen dat zij hun gewone en werkelijke verblijfplaats in België hebben, tenzij zij Belgen zijn of behoren tot een van de categorieën van vreemdelingen bedoeld in artikel 46, § 2, van de wet van 17 juli 1963 (hierna : de bevoorrechte vreemdelingen), namelijk de onderdanen van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte, van de Zwitserse Confederatie of van een Staat die geen lid is van de Europese Economische Ruimte indien zij, met toepassing van de verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad van 14 mei 2003 « tot uitbreiding van de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en Verordening (EEG) nr. 574/72 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen », aanspraak kunnen maken op de bepalingen van de verordeningen (EEG) nrs. 1408/71 en 574/72 betreffende de sociale zekerheid, de vluchtelingen, de staatlozen en de onderdanen van een land waarmee België een wederkerigheidsakkoord heeft gesloten dat hen van de verblijfsvoorwaarde vrijstelt.

A.M. sluit daarnaast een aanvullende verzekeringsovereenkomst « geneeskundige verzorging » zoals toegelaten bij artikel 57 van de wet van 17 juli 1963. Die overeenkomst bepaalt dat het optreden van de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid (hierna : DOSZ) ook geldt voor de zorg die wordt verstrekt aan de aangeslotene en aan zijn familieleden gedurende de periodes van activiteit, en dat dat optreden aan geen enkele verblijfsvoorwaarde is onderworpen.

De terugbetaling van de kosten voor geneeskundige verzorging van A.M. wordt ten laste genomen door de aanvullende verzekering zolang hij bijdraagt aan die verzekering. A.M. wenst evenwel de uitgestelde verzekering voor geneeskundige verzorging te genieten.

Op 3 augustus 2016 stuurt A.M. een brief aan de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels (hierna : DIBISS), die de verplichtingen van de DOSZ had overgenomen, welke vervolgens zijn overgedragen aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (hierna : RSZ).

Krachtens artikel 46, § 1, van de wet van 17 juli 1963 verzoekt hij om een afwijking van de verblijfsvoorwaarde om gezondheidsredenen.

Op 4 oktober 2016 brengt de DIBISS aan A.M. haar beslissing ter kennis om de gevraagde afwijking niet toe te staan en bijgevolg hem het voordeel van de verzekering voor geneeskundige verzorging te weigeren.

Op 11 oktober 2016 stelt A.M. voor de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel beroep in tegen de beslissing van de DIBISS.

Op 2 maart 2018 verwerpt de Arbeidsrechtbank het beroep. Zij oordeelt dat de beslissing tot weigering van de aangevraagde afwijking gerechtvaardigd is. Zij stelt eveneens vast dat de verplichting om in België een verblijfplaats te hebben « teneinde de prestaties van de verzekering voor geneeskundige verzorging te ontvangen », van bij het begin is opgelegd bij artikel 46 van de wet van 17 juli 1963, zodat de verklaring van de eiser dat hij daarvan geen kennis had, geen gevolgen heeft. Overigens blijkt dat artikel 18, § 1, van dezelfde wet het de vreemdelingen mogelijk maakt om alleen deel te nemen aan de ouderdoms- en overlevingsverzekering, daar zij moeten voldoen aan de verblijfsvoorwaarde om de verzekering voor geneeskundige verzorging te genieten. Ten slotte oordeelt zij dat de verblijfsvoorwaarde geen indirecte discriminatie doet ontstaan die berust op de nationaliteit, en dat, zelfs in de veronderstelling dat een op de nationaliteit gegrond verschil in behandeling bestaat, dat verschil niet discriminerend zou zijn.

Op 28 maart 2018 stelt A.M. tegen dat vonnis hoger beroep in voor het Arbeidshof te Brussel.

Het Arbeidshof is van mening dat artikel 46 van de wet van 17 juli 1963 de terugbetaling van de kosten voor geneeskundige verzorging altijd heeft gekoppeld aan de voorwaarde om in België te verblijven en dat A.M. van

die voorwaarde op de hoogte lijkt te zijn gebracht. Het is tevens van mening dat de DIBISS terecht niet is ingegaan op het verzoek van A.M. om de afwijking toe te kennen.

Het is evenwel van mening dat artikel 46 van de wet van 17 juli 1963, in de op het geschil toepasselijke versie ervan, enerzijds, de Belgen en de in die bepaling beoogde « bevoorrechte » vreemdelingen, en, anderzijds, de andere vreemdelingen, zoals A.M., verschillend behandelt, in zoverre alleen de laatstgenoemden hun gewone en werkelijke verblijfplaats in België moeten hebben om de verzekering voor geneeskundige verzorging te genieten, behoudens een individueel toegestane afwijking, terwijl zij op dezelfde wijze als de eerstgenoemden hebben bijgedragen aan de financiering van het Belgisch stelsel van de overzeese sociale zekerheid.

Het is van mening dat dat verschil in behandeling mogelijk uitsluitend blijkt te berusten op de nationaliteit, daar de *ratio legis* van de verblijfsvoorwaarde, die erin bestond periodieke controles mogelijk te maken, volledig lijkt te zijn opgegeven.

Het is ook van mening dat de controle van de evenredigheid van artikel 46 van de wet van 17 juli 1963 niet vergelijkbaar is met die welke het Hof heeft uitgevoerd in zijn arrest nr. 82/2016 van 2 juni 2016, om de volgende redenen : vanaf 1 januari 2009 kunnen de vreemdelingen van de categorie waartoe A.M. behoort, zich niet langer aansluiten bij het facultatieve stelsel waarin de wet van 17 juli 1963 voorziet, hetgeen de gevolgen van de wettelijke regeling voor de financiën van de Belgische Staat voor de toekomst heeft beperkt; indien A.M. de verzekering voor geneeskundige verzorging niet kan genieten, zou het geringe bedrag van de aanvullende rente die hij krachtens artikel 20bis van de wet van 17 juli 1963 zou kunnen ontvangen, mogelijk niet in verhouding staan tot het eventueel omvangrijke bedrag van de kosten voor geneeskundige verzorging dat hij mogelijk tot zijn overlijden zou moeten betalen; er zou kunnen worden gesteld dat A.M., gelet op zijn leeftijd, in de onmogelijkheid zal verkeren om opnieuw een verzekeringsmechanisme van dezelfde aard te vinden wanneer hij zal willen of moeten stoppen met werken.

Het Arbeidshof beslist derhalve de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat de in het geding zijnde bepaling een discriminatie invoert tussen, enerzijds, de Belgen en de bevoorrechte vreemdelingen die zijn aangesloten bij de verzekering voor geneeskundige verzorging van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid en, anderzijds, de andere vreemdelingen die bij die verzekering zijn aangesloten, daar alleen die laatstgenoemden hun gewone en werkelijke verblijfplaats in België moeten hebben teneinde de verzekering voor geneeskundige verzorging te genieten.

A.1.2. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat de situatie van de twee categorieën van personen die het voorwerp van het verschil in behandeling uitmaken, vergelijkbaar zijn, daar die aangeslotenen onder dezelfde voorwaarden hebben bijgedragen aan de financiering van de overzeese sociale zekerheid en zich willen verzekeren tegen het ziekterisico, onder meer maar niet uitsluitend, in het kader van loopbanen die een internationale mobiliteit of een verblijf in het buitenland impliceren. Zij verwijst met name naar het arrest van het Hof nr. 82/2016 van 2 juni 2016, waarbij het Hof heeft geoordeeld dat de situatie van de Belgische begunstigden van een ouderdomsrente geïnd in het kader van de overzeese sociale zekerheid vergelijkbaar is met die van de buitenlandse begunstigden van die rente.

A.1.3. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege is van mening dat het in het geding zijnde verschil in behandeling uitsluitend is gegrond op de nationaliteit, zodat alleen zeer sterke overwegingen dat verschil zouden kunnen verantwoorden, overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en die van het Grondwettelijk Hof.

A.1.4. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege voert tevens aan dat de in het geding zijnde bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan het recht op het ongestoord genot van de eigendom, dat wordt beschermd bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (met name het arrest van 30 september 2003, *Koua Poirrez t. Frankrijk*, § 37) leidt zij af dat de in het geding zijnde sociale prestatie wel degelijk eigendom vormt in de zin van die verdragsbepaling, ook al is het stelsel van de overzeese sociale zekerheid geen op bijdragen berustend stelsel. Het voordeel van de verzekering voor geneeskundige verzorging valt dus onder de gelding van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zodat de Belgische Staat het niet discriminerende karakter moet waarborgen van de toekenning van de sociale prestaties krachtens dat stelsel.

A.1.5. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege merkt op dat het oorspronkelijke doel van de verblijfsvoorwaarde erin bestond de periodieke controles te vergemakkelijken. Zij is van mening dat dat doel in 1976 lijkt te zijn opgegeven, aangezien de wetgever de verblijfsvoorwaarde voor de Belgen en vervolgens voor de bevoorrechte vreemdelingen heeft laten varen. Zij leidt daaruit af dat het motief van die voorwaarde vooral financieel is. De uitsluiting van sommige buitenlandse aangeslotenen is immers noodzakelijk gebleken om het budgettaire evenwicht van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid te waarborgen. Volgens haar is die doelstelling geen zeer sterke overweging die toelaat het verschil in behandeling te verantwoorden.

A.1.6. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege is van mening dat de in het geding zijnde bepaling niet passend is voor het oorspronkelijke doel van de verblijfsvoorwaarde, daar die voorwaarde voor de Belgen en voor de bevoorrechte vreemdelingen is opgeheven. Daarnaast voert zij aan dat de doorstroming van ingewikkelde medische gegevens vandaag geen enkele moeilijkheid meer vertoont.

Zij is ook van mening dat de maatregel niet passend is voor het financieel doel, daar niets erop wijst dat het financieel evenwicht van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid in grotere mate wordt bedreigd door de niet-bevoorrechte buitenlandse begunstigen dan door de Belgen, de vluchtelingen of de staatlozen en de burgers van de Europese Unie, van de Europese Economische Ruimte of van Zwitserland die ook in het buitenland verblijven en op dezelfde wijze hebben bijgedragen.

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege onderstreept dat de oplossing van het arrest van het Hof nr. 82/2016 van 2 juni 2016 niet naar de onderhavige zaak kan worden omgezet. Dat arrest had betrekking op een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de Belgen en de bevoorrechte vreemdelingen en, anderzijds, de andere vreemdelingen, in zoverre alleen de laatstgenoemden onderworpen waren aan een verblijfsvoorwaarde om de indexering te genieten van de ouderdomsrenten die worden geïnd in het kader van de overzeese sociale zekerheid. Het Hof heeft geoordeeld dat het verschil in behandeling redelijk verantwoord was. De eisende partij voert aan dat, in dat geval, de vreemdelingen die niet in België verblijven, niet elke herwaardering van hun bijdragen wordt ontzegd, daar in een compenserend mechanisme is voorzien in artikel 20*bis* van de wet van 17 juli 1963. Volgens haar wordt de uitsluiting van het voordeel van de verzekering voor geneeskundige verzorging die de categorie van vreemdelingen waartoe zij behoort, moet ondergaan, daarentegen niet gecompenseerd door enig gelijkwaardig mechanisme, zodat niet kan worden besloten dat de gevolgen van de in het geding zijnde bepalingen niet onevenredig zijn.

Zij voert aan dat zij niet langer een beroepsactiviteit uitoefent en noch het rustpensioen, noch de verhoogde rente waarin artikel 20*bis* van de wet van 17 juli 1963 voorziet, ontvangt, daar zij, indien zij zou aanvaarden die te genieten, ervan zou moeten afzien bij te dragen. Echter, zonder bij te dragen kan zij geen terugbetaling ontvangen van haar kosten voor geneeskundige verzorging.

Zij is van mening dat het bedrag van de ouderdomsrente van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid niet toelaat de kosten voor haar geneeskundige verzorging en die van haar echtgenote te compenseren.

A.2.1. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag niet correct geformuleerd is, daar het aangevoerde verschil in behandeling niet uitsluitend berust op de nationaliteit, maar op de nationaliteit en de verblijfplaats.

A.2.2. Hij is van mening dat de vergeleken categorieën niet vergelijkbaar zijn in het licht van het door de wetgever nagestreefde doel, daar het stelsel van de overzeese sociale zekerheid vooral ertoe strekt de Belgen te dekken die zijn geëmigreerd naar overzeese landen en daar de uitbreiding van het stelsel tot verschillende categorieën van vreemdelingen voortvloeit uit de internationale verbintenissen van België of uit de band van die vreemdelingen met België. De andere vreemdelingen, die geen band hebben met België, zijn niet vergelijkbaar met de personen die tot die categorieën behoren. Hij herinnert eveneens eraan dat de wet van 17 juli 1963 in verschillende opzichten een onderscheid maakt tussen, enerzijds, de Belgen en de bevoorrechte vreemdelingen en, anderzijds, de andere vreemdelingen. Dat is met name het geval voor de indexering van de toelagen (artikel 51),

de facultatieve deelneming aan sommige takken van de overzeese sociale zekerheid (artikel 18) en de verhoging van de ouderdomsrente (artikel 20*bis*).

Hij voert aan dat het Hof zich, in zijn voormelde arrest nr. 82/2016 van 2 juni 2016, niet heeft uitgesproken over de vergelijkbaarheid van de betrokken categorieën van personen en dat, in tegenstelling tot een verzekering voor geneeskundige verzorging, de ouderdomsrente, die in dat arrest in het geding is, een prestatie is die wordt toegekend aan alle aangeslotenen, los van hun nationaliteit of van hun verblijfplaats, ook al kunnen de voorwaarden voor de berekening van de ouderdomsrente variëren naar gelang van de nationaliteit.

A.2.3. De Ministerraad is van mening dat de arresten waarbij het Grondwettelijk Hof eist dat een verschil in behandeling wordt verantwoord door zeer sterke overwegingen, betrekking hebben op verschillen in behandeling die uitsluitend berusten op de nationaliteit, zodat zij niet kunnen worden omgezet naar de onderhavige zaak. Volgens hem volstaat het, aangezien het verschil in behandeling steunt op de nationaliteit en op de verblijfplaats, dat dat verschil een gewettigd doel nastreeft.

Hij voert aan dat, in elk geval, zeer sterke overwegingen het in het geding zijnde verschil in behandeling verantwoorden.

Volgens hem, in tegenstelling tot wat de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege verklaart, zijn de wil om de periodieke controles te vergemakkelijken en het evenwicht van de overheidsfinanciën te handhaven niet de enige motieven van de in het geding zijnde bepaling.

Hij voert aan dat de wetgever nooit de intentie heeft gehad een universeel socialezekerheidsstelsel in te voeren dat voor iedereen zou openstaan, zonder onderscheid van nationaliteit, daar het stelsel van de overzeese sociale zekerheid soms grotere voordelen biedt dan de Belgische sociale zekerheid, dat stelsel ruimschoots wordt gefinancierd door de Staat en de te betalen bijdragen lager liggen dan die welke de verzekeringsmaatschappijen voorstellen.

Volgens hem wenste de wetgever dat de Belgen niet zouden worden bestraft wanneer zij een deel van hun loopbaan uitoefenen in het buitenland. De wetgever wilde evenwel ook de vreemdelingen die aan het Belgisch stelsel van de overzeese sociale zekerheid waren onderworpen vóór de onafhankelijkheid van de kolonies, niet bestraffen. De beoogde vreemdelingen waren geëmigreerde vreemdelingen met een band met België. Hij wilde eveneens de vreemdelingen die werkten voor ondernemingen die bij het stelsel van de overzeese sociale zekerheid aangesloten Belgen tewerkstelden, niet minder gunstig behandelen. Vervolgens zijn in de lijst van mogelijke begunstigden van het stelsel, teneinde in overeenstemming te zijn met de internationale verplichtingen van België, verschillende categorieën van vreemdelingen opgenomen zonder dat een verblijfsvoorwaarde is opgelegd. Ten slotte heeft de wetgever dat toepassingsgebied ook beperkt teneinde het risico van een budgettaire ontsporing te beperken en te voorkomen dat vreemdelingen zonder enige band met België de overzeese sociale zekerheid kunnen genieten.

De Ministerraad is van mening dat het Hof de rechtmatigheid van die doelstellingen heeft erkend in zijn voormelde arrest nr. 82/2016. Hij voegt eraan toe dat bovendien zeer sterke overwegingen het in het geding zijnde verschil in behandeling verantwoorden.

A.2.4. De Ministerraad is van mening dat het criterium van onderscheid, dat zowel op de nationaliteit als op de verblijfplaats berust, relevant is, aangezien de wetgever, door de Belgen en sommige bevoorrechte vreemdelingen vrij te stellen van de verblijfsvoorwaarde om de verzekering voor geneeskundige verzorging te genieten, zich ervan vergewist dat die categorieën van personen het stelsel van de overzeese sociale zekerheid kunnen genieten, overeenkomstig zijn doelstelling die erin bestaat hen niet te bestraffen en zich in overeenstemming te brengen met zijn internationale verplichtingen, terwijl hij, door die voorwaarde aan de niet-bevoorrechte vreemdelingen op te leggen, zich ervan vergewist dat de kosten van de verzekering voor geneeskundige verzorging beperkt zijn, door te voorkomen dat iedere persoon, ongeacht zijn band met België, de terugbetaling kan genieten van zijn kosten voor geneeskundige verzorging ten laste van de Belgische Schatkist. Hij is ook van mening dat het verschil in behandeling relevant is, gelet op het doel dat erin bestaat de controles te vergemakkelijken, daar het voor de RSZ moeilijker is om een arts naar Rwanda te sturen voor een eenvoudige controle.

A.2.5. In verband met de evenredigheid van de maatregel merkt de Ministerraad op dat de verblijfsvoorwaarde in de wet van 17 juli 1963 is opgenomen sinds de inwerkingtreding ervan en dat het stelsel van de overzeese sociale zekerheid een facultatief stelsel is waaraan de aangeslotenen op vrijwillige basis

deelnemen, zodat de vreemdelingen die geen « bevoorrechte » vreemdelingen zijn, met kennis van zaken ervoor kiezen zich daarbij aan te sluiten. In tegenstelling tot de Belgen genieten de vreemdelingen de mogelijkheid om zich alleen aan te sluiten bij de ouderdoms- en overlevingsverzekering, die niet onderworpen is aan een verblijfsvoorwaarde (artikel 18, § 1, van de wet van 17 juli 1963). De aangeslotenen kunnen daarnaast het bedrag van hun bijdragen vrij bepalen.

De Ministerraad onderstreept eveneens dat de overzeese sociale zekerheid het in het land bestaande stelsel van sociale zekerheid aanvult. Hij is van mening dat het Rwandese stelsel van sociale zekerheid internationaal erkend is.

De Ministerraad is van mening dat het, daar de verzekering voor geneeskundige verzorging voor meer dan 90 % door de Belgische Staat wordt gefinancierd, niet onredelijk is voorwaarden vast waarbij een minimale band tussen de verzekerde en België wordt gegarandeerd. Hij verzoekt het Hof te redeneren naar analogie van zijn voormelde arrest nr. 82/2016, waarbij het heeft geoordeeld dat de indexering van de ouderdomsrente een voordeel is dat niet de tegenprestatie vormt voor de bijdragen die worden gestort door diegenen die bij de DOSZ een ouderdomsverzekering hebben gesloten, aangezien die steunt op een solidariteitsstelsel dat voor meer dan de helft door de Belgische Staat wordt gefinancierd. Het arrest steunt tevens op het gegeven dat de rente in het kader van de ouderdoms- en overlevingsverzekering wordt vermeerderd met 17 % indien geen gebruik wordt gemaakt van de verzekering voor geneeskundige verzorging en van het Solidariteits- en Perequatiefonds.

Volgens de Ministerraad geldt dat argument eveneens te dezen. In tegenstelling tot wat de eisende partij voor het verwijzende rechtcollege verklaart, is de ouderdomsrente rechtstreeks verbonden met de verzekering voor geneeskundige verzorging. De Ministerraad voert tevens aan dat de wetgever vermocht te stellen dat een algemene uitbreiding van de verzekering voor geneeskundige verzorging tot alle vreemdelingen, los van het bestaan van enige band met België, zou leiden tot misbruiken en onredelijke kosten met zich zou meebrengen.

De Ministerraad merkt tevens op dat de vreemdelingen de aanvullende verzekering voor geneeskundige verzorging kunnen sluiten, hetgeen de eisende partij voor het verwijzende rechtcollege heeft gedaan. Die aanvullende verzekering is aan geen enkele verblijfsvoorwaarde verbonden.

Hij onderstreept dat de niet-bevoorrechte vreemdelingen om gezondheidsredenen een afwijking van de verblijfsvoorwaarde kunnen verkrijgen.

Hij voert aan dat, zelfs voor de personen die behoren tot de categorieën die zijn vrijgesteld van de verplichting om in België een verblijfplaats te hebben, geen enkele terugbetaling wordt toegekend aan diegenen die aanspraak kunnen maken op voordelen van dezelfde aard met toepassing van andere contractuele, wettelijke of reglementaire, Belgische of buitenlandse, bepalingen of van een wederkerigheidsakkoord.

A.3. In ondergeschikte orde verzoekt de Ministerraad het Hof, in de veronderstelling dat het een schending vaststelt, de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven. Hij voert aan dat de voorwaarden inzake de aansluiting bij de overzeese sociale zekerheid strikter zijn gemaakt bij de wet van 22 december 2008 « houdende diverse bepalingen (I) », zodat de massale aansluiting van personen die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte of van Zwitserland en geen band hebben met België, niet meer mogelijk is. De eisende partij voor de verwijzende rechter behoort tot de categorie van personen die aangesloten kunnen blijven met toepassing van de overgangsregeling bepaald in artikel 12, § 2, laatste lid, van de wet van 17 juli 1963. Volgens de Ministerraad vloeit hieruit voort dat het voordeel dat zou kunnen worden gehaald uit een vaststelling van ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling beperkt zou zijn tot een klein aantal personen, terwijl het aanzienlijke administratieve problemen met zich zou meebrengen.

Indien de in het geding zijnde bepaling ongrondwettig zou worden verklaard zonder aanpassing in de tijd, dan zouden de personen die, zoals de eisende partij voor het verwijzende rechtcollege, zijn aangesloten bij de aanvullende verzekering voor geneeskundige verzorging, voor het verleden inderdaad recht hebben op de verzekering voor geneeskundige verzorging, zodat hun verzekeringsovereenkomst retroactief zou moeten worden beëindigd, premies zouden moeten worden terugbetaald en voor hen een wettelijk recht zou moeten worden geopend. De terugbetaling van de kosten voor geneeskundige verzorging die die personen hebben gekregen op grond van de aanvullende verzekering ligt hoger dan de terugbetaling die zouden hebben kunnen krijgen op grond van de verzekering voor geneeskundige verzorging, die wordt uitgevoerd tegen het tarief van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna : het RIZIV), zodat zou moeten worden overgegaan tot lange en ingewikkelde afrekeningen om de ten onrechte betaalde sommen te recupereren. Bovendien zouden sommige schulden verjaard zijn. Er zou ook rekening moeten worden gehouden met het feit dat de verjaringstermijnen van

de premies niet dezelfde zijn als de verjaringstermijnen van de prestaties in het kader van de terugbetaling van de kosten voor geneeskundige verzorging. Daarbij komt dat de invordering van schulden in het buitenland en in het bijzonder buiten de Europese Economische Ruimte zeer moeilijk is. Ten slotte zou het residuaire karakter van de verzekering voor geneeskundige verzorging in het kader van de overzeese sociale zekerheid problemen kunnen doen rijzen indien de betrokkene een verzekering heeft gesloten bij een private maatschappij, in de hypothese dat die voor het geheel is opgetreden of tegen een ander terugbetalingstarief dan het tarief van het RIZIV.

A.4.1. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege antwoordt dat het in het geding zijnde verschil in behandeling uitsluitend steunt op de nationaliteit. Zij voert aan dat uit het standpunt van de Ministerraad voortvloeit dat het criterium van nationaliteit nooit aan de orde zou kunnen worden gesteld als mogelijk discriminerend. Zij betoogt dat, indien wordt beschouwd dat een onderdaan en een vreemdeling niet vergelijkbaar zijn, de vraag of de nationaliteit een objectief criterium is, wordt omzeild. Zij herinnert eraan dat de vergeleken groepen niet identiek moeten zijn, maar zich in vergelijkbare situaties moeten bevinden.

A.4.2. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege is van mening dat de Ministerraad niet aantoont dat de enkele vreemdelingen die zich in dezelfde situatie als haarzelf bevinden, verantwoordelijk zijn voor de eventuele financiële moeilijkheden die het stelsel van de overzeese sociale zekerheid zou kennen.

Zij onderstreept eveneens dat de Ministerraad verwijst naar de algemene doelstellingen van de wet van 17 juli 1963, maar niet de doelstellingen van de verzekering voor geneeskundige verzorging identificeert. Volgens haar dient echter te worden aangetoond dat het in het geding zijnde verschil in behandeling, en niet de wet van 17 juli 1963 in het algemeen, een gewettigd doel nastreeft.

A.4.3. Volgens de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege geldt dezelfde redenering voor de relevantie van de maatregel, die moet worden beoordeeld in het licht van het bijzondere doel van die maatregel en niet in het licht van het algemene doel van de wet.

Zij is van mening dat niet is aangetoond dat het uitsluiten van het beperkte aantal personen die zich in haar situatie bevinden, omdat zij vreemdelingen zijn, zou toelaten de begroting van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid te herstellen of de kosten van dat stelsel te beperken. Zij is van mening dat het niet relevant is dat die personen, wegens hun nationaliteit, als enigen het eventuele slechte budgettaire beheer van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid moeten ondergaan.

Zij erkent dat de sociale prestaties die zij zou kunnen genieten, niet de tegenprestatie vormen voor de gestorte bijdragen. Zij voert evenwel aan dat uit het feit dat het bedrag van de bijdragen wordt overgelaten aan de vrije keuze van de aangeslotene, voortvloeit dat een aangesloten vreemdeling meer zou kunnen hebben bijgedragen dan een Belg en veel lagere kosten voor geneeskundige verzorging zou hebben kunnen betalen dan die laatstgenoemde. In dat geval vormt de vreemdeling geen last voor het stelsel van de overzeese sociale zekerheid, maar worden hem niettemin uitsluitend wegens zijn nationaliteit sociale prestaties geweigerd.

- B-

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 46 van de wet van 17 juli 1963 « betreffende de overzeese sociale zekerheid » (hierna : de wet van 17 juli 1963). Dat artikel bepaalt :

« § 1. De terugbetaling van de kosten voor gezondheidszorgen wordt aan de rechthebbenden bedoeld in artikel 44, slechts toegekend als de titularis van de verzekering zijn

werkelijke en gewone verblijfplaats in België heeft, tenzij hij om gezondheidsredenen vooraf van de Dienst de toestemming heeft gekregen om tijdelijk in het buitenland te verblijven.

§ 2. De verblijfsverplichting omschreven in § 1 is niet van toepassing op :

1° de onderdanen van een Lidstaat van de Europese Economische Ruimte (en de onderdanen van een niet-Lidstaat van de Europese Economische Ruimte die met toepassing van de Europese verordening 859/2003 aanspraak kunnen maken op de bepalingen van de Europese verordeningen 1408/71 en 574/72 inzake sociale zekerheid);

2° de onderdanen van de Zwitserse Confederatie;

3° de staatlozen en de vluchtelingen zoals ze zijn gedefinieerd in artikel 51, 4°;

4° de onderdanen van een land waarmee een wederkerigheidsakkoord werd gesloten die hen hiervan vrijstelt.

§ 3. Voor de terugbetaling van de kosten voor gezondheidszorgen maken de onderdanen van een Lidstaat van de Europese Economische Ruimte, die verblijven op het grondgebied van één van die Staten maar niet in België, de keuze hetzij voor de strikte toepassing van de bepalingen van artikel 49, hetzij voor de toepassing van de Europese Verordeningen 1408/71 en 574/72 inzake sociale zekerheid.

§ 4. De terugbetaling van de kosten voor gezondheidszorgen wordt niet toegekend aan de personen die krachtens andere wettelijke, contractuele of reglementaire, Belgische of vreemde, bepalingen of krachtens een wederkerigheidsovereenkomst, aanspraak kunnen maken op gelijksoortige uitkeringen ».

B.2.1. De bij de wet van 17 juli 1963 ingevoerde regeling is een facultatief systeem van sociale zekerheid waarbij de personen die in de door de Koning aangewezen overzeese landen werken, zich kunnen aansluiten.

Die regeling betreft « zowel de agenten [...] die hun diensten verrichten in een openbare sector als de werknemers tewerkgesteld door private ondernemingen bij uitvoering van een kontrakt van dienstverhuring of zelfs personen die een zelfstandige beroepsbedrijvigheid uitoefenen » (*Parl. St.*, Kamer, 1961-1962, nr. 431/1, p. 1).

Die regeling werd uitgewerkt teneinde te « beantwoorden aan de bekommernissen van deze die verlangen overzees een loopbaan te ondernemen of te voltooien en wensen in hun land van herkomst gedekt te zijn door wettelijke bepalingen die een stelsel van sociale verzekeringen voorzien » (*ibid.*).

De prestaties waarop de verzekerden aanspraak kunnen maken om reden van de stortingen die op hun rekening zijn ingeschreven, worden opgevat als « prestaties die deze aanvullen welke de belanghebbenden kunnen bekomen in het land waar hun beroepsbedrijvigheid uitgeoefend wordt » (*ibid.*).

De parlementaire voorbereiding vermeldt nog :

« Kunnen deelnemen aan het facultatief stelsel van ouderdoms- en overleveringsverzekering, van de ziekgeld- en invaliditeitsverzekering en van de ziektekostenverzekering, de personen van Belgische nationaliteit en, onder sommige voorwaarden, de personen van vreemde nationaliteit die een beroepsbedrijvigheid uitoefenen, ondergeschikt of niet, buiten Belgisch grondgebied, in de landen door de Koning bepaald (artikel 12) » (*ibid.*, p. 4).

« De aansluiting bij het beoogde stelsel van sociale zekerheid voorzien bij deze wet kan niet dwingend zijn. Zij is facultatief daar zij de soevereiniteit van die vreemde landen dient te eerbiedigen welke de op hun grondgebied werkende Belgen zouden kunnen verplichten aan te sluiten bij de in dit land in voege zijnde sociale reglementatie. Zij is aanvullend om de belanghebbenden toe te laten een bijkomende sociale verzekering aan te gaan in het moederland, indien deze van het land waar zij een beroepsactiviteit uitoefenen, hun onvoldoende garanties biedt of om elke andere reden (b.v. onvoordelige geldkoers) » (*Parl. St.*, Senaat, 1962-1963, nr. 271, p. 3).

« Bovendien mogen de verzekerden van vreemde nationaliteit deelnemen hetzij aan al de verzekeringen voorzien bij onderhavig ontwerp, hetzij alleen aan de ouderdoms- en overlevingsverzekering [...]

Indien de renten uitbetaald zijn welke ook de plaats van verblijf van de gerechtigde zij, is integendeel het toekennen van de prestaties inzake ziekgeld- en invaliditeitsverzekering en ziektekostenverzekering, ondergeschikt aan sommige voorwaarden van verblijf, voorwaarden welke de verzekerde van vreemde nationaliteit, op het ogenblik dat hij aan de verzekering onderschrijft, zou kunnen overwegen in de toekomst niet te vervullen.

Littera a) van het artikel 18 van het ontwerp van wet laat aan de verzekerden van vreemde nationaliteit toe uitsluitend deel te nemen aan de ouderdoms- en overlevingsverzekering, In dit geval zijn zij niet verplicht het quotum van 10 % te storten van de bijdrage die, overeenkomstig de bepalingen van artikel 17, bestemd is aan de verzekering van de prestaties ten laste van het Invaliditeitsfonds » (*Parl. St.*, Kamer, 1961-1962, nr. 431/1, pp. 4-5).

B.2.2. Artikel 12 van de wet van 17 juli 1963 bepaalt :

« § 1. Aan de bij deze wet georganiseerde facultatieve ouderdoms- en overlevingsverzekering, ziekgeld- en invaliditeitsverzekering en verzekering geneeskundige

verzorging, kan, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, worden deelgenomen door de personen die hun beroepsactiviteit hebben in één van de door de Koning aangeduide landen.

§ 2. Met ingang van 1 januari 2009 wordt de deelneming aan de verzekeringen beoogd in § 1 beperkt tot de onderdanen van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte en Zwitserland en tot de onderdanen van andere landen die tewerkgesteld zijn door de Belgische Staat, Gemeenschappen of Gewesten of een onderneming met maatschappelijke zetel in België.

De onderdanen van andere landen die op 31 december 2008 deelnemen aan de genoemde verzekeringen en die niet voldoen aan de voorwaarde gesteld in het eerste lid, mogen die deelneming voortzetten tot zij deze beëindigen ».

Artikel 12, § 2, van de wet van 17 juli 1963 is ingevoegd bij artikel 227 van de wet van 22 december 2008 « houdende diverse bepalingen (I) », teneinde de kosten van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid te beperken. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollège is sinds 16 november 1999 aangesloten bij de overzeese sociale zekerheid, zodat zij de overgangsregeling geniet waarin artikel 12, § 2, tweede lid, van de wet van 17 juli 1963 voorziet.

B.3.1. Het stelsel van de overzeese sociale zekerheid maakt het personen die in bepaalde landen werken mogelijk om, los van de sociale zekerheid die door die landen zou worden geboden op basis van hun activiteit aldaar, te participeren in een stelsel waarbij onder bepaalde voorwaarden dekking wordt verleend voor bepaalde risico's.

De wetgever heeft enkel een bijzonder stelsel van overzeese sociale zekerheid willen aanbieden dat - mits de vrijwillige betaling van bijdragen - dekking biedt in het raam van een ouderdoms- en overlevingsverzekering (hoofdstuk III van de wet van 17 juli 1963 - artikelen 20 en volgende), een ziekte- en invaliditeitsverzekering (hoofdstuk IV - artikelen 29 en volgende) en een verzekering voor geneeskundige verzorging (hoofdstuk V – artikelen 42 en volgende).

Tot 31 december 2014 was de Dienst Overzeese Sociale Zekerheid (hierna : DOSZ), een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, belast met het uitvoeren van de verzekeringen waarin de wet van 17 juli 1963 voorziet (artikel 1). Op 1 januari 2015 is die instelling gefuseerd met de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten om zo de Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels (hierna : DIBISS) te vormen. Luidens artikel 28 van de wet van 12 mei 2014 « tot oprichting van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels » is de DIBISS met name belast met de uitvoering van de wet van

17 juli 1963. Vervolgens zijn de opdrachten van de DIBISS overgedragen aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (hierna : de RSZ) bij de artikelen 7, 11, 27 en 28 van de wet van 10 juli 2016 « tot toewijzing van nieuwe inningstaken aan en tot integratie van sommige opdrachten en een deel van het personeel van de dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels in de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid alsmede tot regeling van diverse aangelegenheden met betrekking tot Famifed en de Federale Pensioendienst ».

De overzeese sociale zekerheid beschikt over drie afzonderlijke fondsen, die het voorwerp uitmaken van afzonderlijke beleggingen die de waarborg van de verzekerden vormen voor de prestaties die ten laste van die fondsen zijn. Het betreft het Pensioenfonds, het Invaliditeitsfonds en het Solidariteits- en perequatiefonds (artikel 5).

De verzekerden of hun werkgevers kunnen aan de RSZ bijdragen storten die bestemd zijn voor de ouderdoms- en overlevingsverzekering, voor de ziekengeld- en invaliditeitsverzekering en voor de verzekering voor geneeskundige verzorging (artikel 14).

Die bijdragen zijn ten belope van 70 % bestemd voor de financiering van de ouderdoms- en overlevingsrenten ten laste van het Pensioenfonds, ten belope van 9,5 % voor de financiering van de prestaties ten laste van het Invaliditeitsfonds inzake ziekengeld- en invaliditeitsverzekering en inzake verzekering voor geneeskundige verzorging, en ten belope van 20,5 % voor de financiering van de prestaties ten laste van het Solidariteits- en perequatiefonds (artikel 17).

Het stelsel van de overzeese sociale zekerheid is evenwel voornamelijk gefinancierd door middel van een jaarlijkse subsidie van de Staat gelijk aan het verschil tussen het totaalbedrag van de lasten ten laste van de drie Fondsen die aan dat stelsel werd toegewezen en het bedrag van hun opbrengsten (artikel 154, § 2, van de wet van 22 februari 1998 « houdende sociale bepalingen »).

Verscheidene verslagen van het Rekenhof hebben erop gewezen dat het stelsel van de overzeese sociale zekerheid deficitair is (verslag van het Rekenhof van februari 2006, *Leefbaarheid en perspectieven van de overzeese sociale zekerheid*; verslag van het Rekenhof van april 2010, *Leefbaarheid en perspectieven van de overzeese sociale zekerheid, opvolgingsaudit*; verslag van het Rekenhof van augustus 2016, *Boek 2016 over de Sociale*

Zekerheid. Globale Beheren en openbare instellingen van de sociale zekerheid, pp. 89-95). In 2014 waren de sociale uitkeringen die werden gestort door het stelsel van de overzeese sociale zekerheid voor ongeveer 80 % gedekt door het optreden van de Staat (voormeld verslag van het Rekenhof van augustus 2016, p. 89).

B.3.2. De verzekering voor geneeskundige verzorging maakt het de aangeslotenen die daaraan gedurende minstens zestien jaar hebben bijgedragen, mogelijk om de terugbetaling van hun geneeskundige verzorging te genieten, terwijl zij niet noodzakelijkerwijs nog bijdragen betalen (artikel 42). Naast de voorwaarden bepaald in het voormelde artikel 46 is de inning van de terugbetalingen van de kosten voor geneeskundige verzorging eveneens onderworpen aan leeftijdsvoorwaarden bepaald in artikel 43 van de wet van 17 juli 1963.

De kosten voor geneeskundige verstrekkingen worden door de RSZ terugbetaald ten laste van het Invaliditeitsfonds voor zover en in de mate dat er in een tegemoetkoming wordt voorzien door de wet betreffende de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en de uitvoeringsbesluiten ervan, en rekening houdend met de overeenkomsten, akkoorden en als zodanig geldende documenten of met de honoraria die door de Koning werden vastgesteld ter uitvoering van artikel 52 van de wet van 14 februari 1961 « voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel » (artikel 49).

B.3.3. De aangeslotenen hebben tevens de mogelijkheid een aanvullende verzekeringsovereenkomst te sluiten, met name om de terugbetaling te dekken van de kosten voor geneeskundige verzorging die noodzakelijk worden geacht voor de behandeling van kwalen waardoor zichzelf of hun familie aangetast zouden zijn, mits aanvullende bijdragen worden gestort (artikel 57).

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege heeft een dergelijke overeenkomst gesloten.

B.3.4. Sinds de inwerkingtreding van de wet van 22 februari 1971 « houdende wijziging van de wetten van 16 juni 1960 en 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid » (hierna : de wet van 22 februari 1971) ontvangt de verzekerde van vreemde nationaliteit van wie alle met toepassing van de wet gestorte bijdragen de bij artikel 17 bepaalde bestemming

hebben gekregen, een aanvullende rente ten bedrage van 17 % van de ouderdomsrente op voorwaarde dat hij nog geen prestaties heeft gekregen die door de wet ten laste van het Solidariteits- en perequatiefonds en van het Invaliditeitsfonds aan de verzekerden worden toegezegd, en van zijn aanspraken daarop afziet (artikel 20bis, eerste lid). Er is voorzien in een lager percentage (10 of 7 %) van de aanvullende rente naargelang de verzekerde van vreemde nationaliteit de prestaties ten laste van het Invaliditeitsfonds of van het Solidariteits- en perequatiefonds heeft genoten of niet daarvan heeft afgezien (artikel 20bis, tweede tot vierde lid).

Ten gronde

B.4. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 46 van de wet van 17 juli 1963 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen 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. In de prejudiciële vraag worden de aangeslotenen bij een verzekering voor geneeskundige verzorging van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid van Belgische of vreemde nationaliteit die behoren tot een van de in paragraaf 2 van de in het geding zijnde bepaling genoemde categorieën (hierna : de « bevoorrechte vreemdelingen ») vergeleken met de aangeslotenen van vreemde nationaliteit die niet behoren tot een van de voormelde categorieën, in zoverre die laatstgenoemden de terugbetaling van de kosten voor geneeskundige verzorging alleen genieten indien zij in België verblijven en in zoverre zij geen gezondheidsredenen kunnen aanvoeren die vereisen dat zij van die verblijfsvoorwaarde worden vrijgesteld.

B.5.1. 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 ».

Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status ».

B.5.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bevat weliswaar geen recht om sociale prestaties van welke aard ook te ontvangen, maar wanneer een Staat in een sociale prestatie voorziet, dient hij dat te doen op een wijze die verenigbaar is met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, grote kamer, beslissing, 6 juli 2005, *Stec e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, § 55).

Dezelfde waarborg vloeit rechtstreeks voort uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. Te dezen wordt het Hof verzocht twee categorieën van personen te vergelijken die zijn aangesloten bij en hebben bijgedragen aan de verzekering voor geneeskundige verzorging van het stelsel van de overzeese sociale zekerheid. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, is de categorie van personen waartoe de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege behoort, vergelijkbaar met de Belgen en de « bevoorrechte vreemdelingen ».

Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet met elkaar worden verward. De vaststelling dat het oorspronkelijke doel van de wet van 17 juli 1963 erin bestond een stelsel van sociale zekerheid te bieden aan de geëxpatrieerde Belgen, en dat er voor de Belgische Staat geen enkele internationale verplichting geldt om aan de personen die niet worden beoogd in artikel 46, § 2, 1° tot 4°, van de wet van 17 juli 1963 dezelfde rechten toe te kennen als aan de personen die in die bepaling worden beoogd, kan weliswaar een element zijn bij de beoordeling van een verschil in behandeling, maar kan niet volstaan om te besluiten tot de niet-vergelijkbaarheid,

anders zou de controle die wordt uitgevoerd in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

B.7.1. Een persoon die, zoals de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege, de Rwandese nationaliteit heeft, kan dus de terugbetaling verkrijgen van de kosten voor geneeskundige verzorging indien hij in België verblijft, indien zijn land een wederkerigheidsakkoord met België heeft gesloten of indien hij een afwijking om gezondheidsredenen verkrijgt.

De aangeslotenen bij een verzekering voor geneeskundige verzorging die onderdaan zijn van een van de Staten bedoeld in artikel 46, § 2, 1^o, 3^o en 4^o, van de wet van 17 juli 1963 of die de status hebben van vluchteling of staatloze, zijn niet onderworpen aan de verblijfsvoorwaarde bepaald in paragraaf 1 van dat artikel, ook al kunnen zij geen gezondheidsredenen aanvoeren die hen ertoe zouden verplichten buiten België te verblijven. Het is dus door haar nationaliteit en haar status dat de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege een ongunstige behandeling ondergaat, zodat de nationaliteit een bepalend criterium van onderscheid is in het in het geding zijnde verschil in behandeling.

B.7.2. Volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moeten zeer sterke overwegingen worden aangereikt om een verschil in behandeling uitsluitend op grond van nationaliteit te verantwoorden (EHRM, 16 september 1996, *Gaygusuz t. Oostenrijk*, § 42; 30 september 2003, *Koua Poirrez t. Frankrijk*, § 46; grote kamer, 18 februari 2009, *Andrejeva t. Letland*, § 87; 21 juni 2011, *Ponomaryovi t. Bulgarije*, § 52; grote kamer, 24 mei 2016, *Biao t. Denemarken*, § 93). Het gegeven dat de ongunstige behandeling onder andere ook gebaseerd is op een ander criterium, doet geen afbreuk aan de vereiste dat het aspect van het verschil in behandeling dat berust op nationaliteit moet worden verantwoord door zeer sterke overwegingen (zie in die zin EHRM, 21 juni 2011, *Ponomaryovi t. Bulgarije*, §§ 50 en 52).

Het Hof heeft meermaals geoordeeld dat enkel zeer sterke overwegingen een verschil in behandeling op grond van nationaliteit kunnen verantwoorden (zie o.a. arrest nr. 12/2013 van 21 februari 2013, B.11 en arrest nr. 133/2018 van 11 oktober 2018, B.5).

B.7.3. De wetgever beschikt weliswaar over een ruime beoordelingsvrijheid bij het bepalen van zijn beleid in sociaaleconomische aangelegenheden (zie ook EHRM, 15 september 2016, *British Gurkha Welfare Society e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 62 en 81; grote kamer, 18 februari 2009, *Andrejeva t. Letland*, § 83; grote kamer, 12 april 2006, *Stec e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, § 52; grote kamer, 24 mei 2016, *Biao t. Denemarken*, § 93). Onder die aangelegenheden valt met name het beleid inzake sociale prestaties die met overheidsfondsen worden gefinancierd. Wanneer het Hof nagaat of het verschil in behandeling verantwoord is door zeer sterke overwegingen, houdt het rekening met die beoordelingsvrijheid.

B.8. Het in het geding zijnde verschil in behandeling vloeit voort uit de opeenvolgende wijzigingen van de artikelen 12 en 46 van de wet van 17 juli 1963. Met die wijzigingen worden verschillende doelstellingen nagestreefd. Het Hof onderzoekt de relevantie van de criteria van onderscheid in het licht van elk van die doelstellingen.

B.9.1. In de oorspronkelijke formulering ervan bepaalde artikel 12 van de wet van 17 juli 1963 :

« Aan de bij deze wet ingestelde facultatieve regeling van ouderdoms- en overlevingsverzekering, van ziekengeld- en invaliditeitsverzekering en van verzekering voor geneeskundige verzorging kunnen deelnemen :

1° de Belgen die hun beroepsarbeid verrichten in de landen welke de Koning zal aanduiden;

2 onder voorbehoud van artikel 51, de vreemdelingen die hun beroepsarbeid in dezelfde landen verrichten, op voorwaarde dat zij in dienst zijn van een onderneming welke personen van Belgische nationaliteit te werk stelt die aan de verzekering deelnemen; deze voorwaarde geldt niet voor de onderdanen van landen welke, door de Koning, worden aangeduid ».

Artikel 46 van dezelfde wet koppelde de terugbetaling van de kosten voor geneeskundige verzorging aan de voorwaarde dat de begunstigde, ongeacht zijn nationaliteit, zijn gewone en werkelijke verblijfplaats had in België, tenzij hem werd toegestaan tijdelijk in het buitenland te verblijven om gezondheidsredenen.

B.9.2. De artikelen 12 en 46 van de wet van 17 juli 1963 zijn herhaaldelijk gewijzigd.

Artikel 8 van de wet van 22 februari 1971 breidt het toepassingsgebied van de overzeese sociale zekerheid uit, daar het niet langer vereist dat de vreemdelingen een beroepsactiviteit uitoefenen binnen een onderneming die Belgische werknemers tewerkstelt. Het doel van de wetgever bestond erin de aangeslotenen van vreemde nationaliteit toe te laten verder deel te nemen aan het stelsel van de overzeese sociale zekerheid wanneer zij in dienst treden van een werkgever die geen Belgische werknemers tewerkstelt (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 342, p. 5).

Artikel 46 van de wet van 7 juli 1963 is vervolgens gewijzigd teneinde, enerzijds, de verblijfsvoorwaarde voor de Belgen en voor de onderdanen van landen waarmee België een wederkerigheidsakkoord heeft gesloten, op te heffen en, anderzijds, erin te voorzien dat de onderdanen van lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap de terugbetaling kunnen verkrijgen van de kosten voor geneeskundige verzorging indien zij verblijven in een van die Staten (artikel 28 van de wet van 11 februari 1976 « tot wijziging van de wetten van 16 juni 1963 en 17 juli 1963 betreffende de overzeese sociale zekerheid »). De in het geding zijnde bepaling is daarna meermaals gewijzigd opdat de onderdanen van lidstaten de Europese Economische Ruimte en van Zwitserland, alsook de vluchtelingen en de staatlozen worden vrijgesteld van de verblijfsvoorwaarde.

B.9.3. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat, sinds de wijziging bij artikel 28 van de voormelde wet van 11 februari 1976, artikel 46 van de wet van 17 juli 1963, niettegenstaande de opeenvolgende wijzigingen ervan, het verkrijgen van de terugbetaling van de kosten voor geneeskundige verzorging altijd heeft gekoppeld aan voorwaarden – inzake nationaliteit of verblijfplaats. De begunstigde moet dus een voldoende band met België aantonen. De wetgever heeft de voorwaarden inzake nationaliteit en verblijfplaats enkel gemilderd om de Belgen en de bevoorrechte vreemdelingen op dezelfde wijze te behandelen, overeenkomstig de op hem rustende internationaalrechtelijke verplichtingen.

B.10. Het stelsel van de overzeese sociale zekerheid vertoont meerdere grote verschillen met het stelsel van de sociale zekerheid die de personen die in België werken, genieten. De bijdragen die de aangeslotenen bij de overzeese sociale zekerheid betalen, zijn geen verplichte heffingen. De aangeslotenen sluiten zich immers bij dat stelsel aan op vrijwillige basis. Zij

kunnen op elk ogenblik hun aansluiting beëindigen. Daarnaast beschikken zij over de mogelijkheid om het bedrag van hun bijdragen te kiezen, binnen de perken die zijn vastgesteld door de Koning (artikel 15, tweede lid, of artikel 18, § 1, tweede lid, van de wet van 17 juli 1963).

Gelet op die elementen vermocht de wetgever redelijkerwijs ervan uit te gaan dat het noodzakelijk was de middelen die zijn toegewezen aan de sociale prestaties van de verzekering voor geneeskundige verzorging en die in wezen beperkt zijn, voor te behouden aan de personen die een voldoende band hebben met België. Rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever beschikt, kan dat doel worden beschouwd als een zeer sterke overweging.

De wetgever vermocht het bewijs van die band met België te zoeken in het feit dat de begunstigde van de terugbetalingen van kosten voor geneeskundige verzorging in België verblijft. Maar hij kon ook ervan uitgaan, zonder dat zijn beoordeling kennelijk onevenredig zou zijn, dat de nationaliteit van de begunstigde een relevante indicator was van diens band met België.

B.11. De wetgever vermocht overigens redelijkerwijs ervan uit te gaan dat, teneinde de wet in overeenstemming te brengen met de internationaalrechterlijke normen die vereisen dat aan sommige categorieën van vreemdelingen dezelfde rechten als aan de eigen onderdanen worden toegekend, de onderdanen van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte, van de Zwitserse Confederatie of van een Staat die geen lid is van de Europese Economische Ruimte indien zij, met toepassing van de verordening (EG) nr. 859/2003, aanspraak kunnen maken op de bepalingen van de verordeningen (EEG) nrs. 1408/71 en 574/72 betreffende de sociale zekerheid, alsook de vluchtelingen en de staatlozen dienden te worden vrijgesteld van de verblijfsvoorwaarde.

B.12.1. De wetgever heeft daarnaast de onderdanen van landen waarmee België een wederkerigheidsakkoord heeft gesloten, vrijgesteld van de verblijfsvoorwaarde.

B.12.2. Bij haar arrest *Carson en anderen t. Verenigd Koninkrijk* van 16 maart 2010 heeft de grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat de ontstentenis van een recht op verhoging van de pensioenen voor de gepensioneerden die

verblijven in landen die geen wederkerigheidsakkoorden met het Verenigd Koninkrijk hebben gesloten, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met artikel 14 van dat Verdrag, niet schendt. Uit dat arrest blijkt dat de lidstaten over een grote appreciatiemarge inzake sociale zekerheid beschikken en dat het belang voor de Staten om in die aangelegenheid wederkerigheidsakkoorden te sluiten, wordt erkend. Het feit dat een Staat een dergelijk akkoord met een land heeft gesloten, kan voor die Staat geen verplichting in het leven roepen om dezelfde voordelen inzake sociale zekerheid toe te kennen aan personen die in andere landen wonen (EHRM, grote kamer, 16 maart 2010, *Carson e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 88-90).

B.13. Uit de voorgaande uiteenzettingen vloeit voort dat het verschil in behandeling verband houdt met het door de wetgever nagestreefde doel, dat niet alleen erin bestaat de terugbetaling te waarborgen van de kosten voor geneeskundige verzorging aan de personen die een voldoende band met België aantonen en aan de vreemdelingen ten aanzien van wie België internationale verplichtingen heeft, maar ook de buitenlandse Staten ertoe aan te zetten met België wederkerigheidsakkoorden te sluiten.

B.14. Het Hof dient evenwel te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling geen onevenredige gevolgen heeft ten aanzien van een bepaalde categorie van personen. Van discriminatie kan derhalve slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van de regels inzake de terugbetaling van de kosten voor geneeskundige verzorging een onevenredige beperking van de rechten van de betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.15.1. Er dient daarnaast aan te worden herinnerd dat het bij de wet van 17 juli 1963 ingevoerde stelsel een facultatief socialezekerheidsstelsel is waaraan de aangeslotenen op vrijwillige basis deelnemen.

Artikel 18, § 1, van de wet van 17 juli 1963 bepaalt dat de vreemdelingen ervoor kunnen kiezen alleen deel te nemen aan de ouderdoms- en overlevingsverzekering, die niet is gekoppeld aan een verblijfsvoorwaarde. De terugbetaling van de kosten voor geneeskundige verzorging is daarentegen gekoppeld aan een verblijfsvoorwaarde sinds de inwerkingtreding van de wet van 17 juli 1963.

De vreemdelingen die in beginsel aan de verblijfsvoorwaarde zijn onderworpen, kan evenwel worden toegestaan om buiten België te verblijven wanneer hun gezondheid dat vereist.

De aangeslotenen kunnen daarnaast het bedrag van hun bijdragen beperken door ervoor te kiezen het minimumbedrag van de bijdrage zoals vastgesteld door de Koning met toepassing van artikel 15, tweede lid, of artikel 18, § 1, tweede lid, van de wet van 17 juli 1963 te betalen.

B.15.2. De vreemdelingen die, zoals de eisende partij voor de verwijzende rechter, een ouderdomsverzekering hebben gesloten en niet in België verblijven, wordt niet elke herwaardering van hun bijdragen ontzegd. Zij genieten een aanvullende rente die 17 % van de ouderdomsrente uitmaakt, op voorwaarde dat zij de prestaties waarin de wet voor de verzekerden ten laste van het Solidariteits- en perequatiefonds voorziet en de verzekering voor geneeskundige verzorging niet hebben genoten en van het voordeel ervan hebben afgezien.

B.15.3. Uit die elementen blijkt dat het verschil in behandeling geen onevenredige gevolgen heeft.

B.16. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 46 van de wet van 17 juli 1963 « betreffende de overzeese sociale zekerheid » schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen 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 gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 december 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul