



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 169/2022
van 22 december 2022
Rolnummer : 7613**

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 105 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, zoals dat artikel vervangen werd bij de programmawet van 10 augustus 2015, gesteld door de Arbeidsrechtbank Luik, afdeling Verviers.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 8 maart 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 5 juli 2021, heeft de Arbeidsrechtbank Luik, afdeling Verviers, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1) Schendt artikel 105 van de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, zoals gewijzigd bij de artikelen 21 en 22 van de programmawet van 10 augustus 2015, dat, sinds de inwerkingtreding ervan, de toekenning van de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen schorst gedurende een periode van hechtenis of gevangenzetting en het niveau van bescherming dat wordt geboden door de van kracht zijnde wetgeving aanzienlijk vermindert, zonder dat daartoe redenen bestaan die verband houden met het algemeen belang, artikel 23 van de Grondwet (*standstill*-beginsel), al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ?

2) Schendt artikel 105 van de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, zoals gewijzigd bij de artikelen 21 en 22 van de programmawet van 10 augustus 2015, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het categorieën van personen die zich in situaties bevinden die, ten aanzien van de beschouwde maatregel, wezenlijk verschillend zijn, zonder redelijke verantwoording op identieke wijze

behandelt, namelijk, enerzijds, de werkloze die het voorwerp uitmaakt van een maatregel van hechtenis of gevangenzetting en, anderzijds, de gerechtigde op ziekte- en invaliditeitsuitkeringen die het voorwerp uitmaakt van eenzelfde maatregel, aangezien die twee categorieën van personen hun vergoedingen of uitkeringen op dezelfde wijze geschorst zien tijdens de duur van de vrijheidsbenemende maatregel ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Slegers, Mr. M. Kerkhofs en Mr. J. Duval, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 21 september 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet, ter vervanging van emeritus rechter J.-P. Moerman, en J. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de Ministerraad 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 12 oktober 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 12 oktober 2022 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 bodemgeschil*

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege is arbeidsongeschikt. Zij is gevangengezet in uitvoering van een veroordeling uitgesproken bij een arrest van het Hof van Assisen te Luik van 23 oktober 2015. Na haar gevangenzetting wordt de arbeidsongeschiktheidsuitkering die zij ontvangt eerst met de helft verminderd. Vervolgens, vanaf 1 april 2016, wordt de toekenning van die uitkering volledig geschorst na de inwerkingtreding van de programmawet van 10 augustus 2015, die artikel 105 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : de wet van 14 juli 1994), heeft gewijzigd en na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 19 januari 2016 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 » (hierna : het koninklijk besluit van 19 januari 2016). De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege betwist die schorsing.

Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat het principe van de schorsing van de toekenning van de arbeidsongeschiktheidsuitkering gedurende de periode van hechtenis of gevangenzetting vervat is in artikel 105 van de wet van 14 juli 1994, zoals het is vervangen bij de programmawet van 10 augustus 2015. Volgens het verwijzende rechtscollege doet die wijziging afbreuk aan de sociale rechten van alle gedetineerden, ongeacht hun gezinstoestand, en brengt zij een aanzienlijke achteruitgang van de graad van bescherming van die rechten met zich mee. Het verwijzende rechtscollege stelt de relevantie, de noodzaak en de evenredigheid van de in het geding zijnde maatregel in vraag. Na te hebben verwezen naar de artikelen 6, 9, 81 en 82 van de basiswet van 12 januari 2005 « betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden » (hierna : de wet van 12 januari 2005), is het van oordeel dat de schorsing van de toekenning van de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt aangemerkt als een aanvullende sanctie bij de vrijheidsbenemende maatregel. Het stelt dan ook de hiervoor weergegeven eerste prejudiciële vraag. Daarenboven stelt het verwijzende rechtscollege vast dat de in het geding zijnde bepaling tot doel heeft, in geval van gevangenzetting, de gerechtigden op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de gerechtigden op werkloosheidsuitkeringen op dezelfde wijze te behandelen. Het is van oordeel dat die twee categorieën niet vergelijkbaar zijn, aangezien alleen de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen onderworpen is aan de voorwaarde van beschikbaarheid op de arbeidsmarkt. Het stelt dan ook de hiervoor weergegeven tweede prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad onderstreept allereerst dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering ertoe strekt de bezoldiging te vervangen die een werknemer niet langer kan ontvangen door zijn arbeid, omdat zijn verdienvermogen met ten minste 66 % is verminderd wegens letsels of functionele stoornissen. Hij zet uiteen dat die uitkering een vervangingsinkomen vormt en dat zij ertoe strekt niet het letsel of de ziekte te vergoeden maar de arbeidsongeschiktheid en het inkomensverlies dat daaruit volgt. Hij onderstreept dat vóór de inwerkingtreding van de programmawet van 10 augustus 2015, artikel 105 van de wet van 14 juli 1994 aan de Koning alle vrijheid liet om te bepalen of en in welke mate de gedetineerden arbeidsongeschiktheidsuitkeringen konden blijven genieten. Hij merkt op dat sinds de inwerkingtreding van de programmawet van 10 augustus 2015 de Koning voortaan ertoe gemachtigd is de voorwaarden te bepalen waaronder de toekenning van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wordt geschorst gedurende een periode van hechtenis of gevangenzetting. Hij onderstreept dat op basis van die machtiging de Koning het koninklijk besluit van 19 januari 2016 heeft genomen. Hij wijst erop dat de Raad van State bij zijn arrest nr. 241.794 van 14 juni 2018 dat koninklijk besluit gedeeltelijk nietig heeft verklaard, alleen in zoverre het bepaalde dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering eveneens werd geschorst in geval van beperkte hechtenis, maar dat de Raad dat koninklijk besluit wat betreft andere aspecten niet ongeldig heeft verklaard en de grondwettigheid van artikel 105 van de wet van 14 juli 1994 evenmin op losse schroeven heeft gezet.

A.2. In hoofdorde doet de Ministerraad gelden dat beide prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn. Hij is van mening dat de prejudiciële vragen zodanig zijn geformuleerd dat zij noodzakelijkerwijs bevestigend zouden dienen te worden beantwoord. Volgens hem wordt aldus afbreuk gedaan aan de bevoegdheid van het Hof.

A.3.1. In ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met artikel 23 van de Grondwet en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.3.2. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, doet de Ministerraad allereerst gelden dat de in het geding zijnde bepaling geen aanzienlijke achteruitgang van de graad van bescherming van de rechten van de gedetineerden teweegbrengt. Volgens hem heeft de omkering van de logica waartoe de nieuwe formulering van artikel 105 van de wet van 14 juli 1994 leidt ten opzichte van de vroegere formulering, betrekking op de aan de Koning verleende machtiging en niet op de rechten van de gedetineerden. Nog steeds volgens hem, is de Koning, zowel onder de gelding van de vroegere wetgeving als onder de gelding van de nieuwe, ertoe gemachtigd de voorwaarden te bepalen waaronder de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden toegekend aan de gedetineerden en de voorwaarden waaronder zij dat niet worden. Hij doet gelden dat het aan de Koning toekomt die voorwaarden te bepalen met inachtneming van artikel 23 van de Grondwet en dat de in het geding zijnde bepaling Hem niet de verplichting oplegt de *standstill*-verplichting te schenden. De Ministerraad verwijst ook naar het voormelde arrest van de Raad van State nr. 241.794. Daarenboven voegt hij eraan toe dat de inachtneming van de *standstill*-verplichting moet worden beoordeeld ten opzichte van de sociale bescherming in haar geheel. Hij onderstreept dat de gedetineerden het voordeel genieten van verscheidene maatregelen die ertoe strekken hun een voldoende sociale bescherming te bieden. In dat verband verwijst hij naar de artikelen 5, 6, 41 en volgende van de wet van 12 januari 2005, naar de maatschappelijke dienstverlening die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn geboden wordt en naar de ministeriële circulaire nr. 1812 van 30 augustus 2011, met betrekking tot het optreden van het Steunfonds voor behoeftige gedetineerden.

Vervolgens doet de Ministerraad gelden dat de in het geding zijnde maatregel in elk geval verantwoord is. Hij onderstreept dat de verzekeringsregeling voor uitkeringen voortkomt uit een vorm van subsidiariteit en dat, voor de werking van de verzekering, de werknemers de eerste medeverantwoordelijken zijn. Hij doet gelden dat de regeling vóór de inwerkingtreding van de programmawet van 10 augustus 2015 in tegenspraak was met de doelstelling van de wetgever en met de verantwoordelijkheid die rust op elke begunstigde van de verzekering voor uitkeringen. Volgens hem draagt de in het geding zijnde bepaling bij tot het voortbestaan van de verzekeringsregeling voor uitkeringen en zorgt zij ook voor een grotere samenhang met de andere socialezekerheidsregelingen die vervangingsinkomens verlenen in geval van stopzetting van de beroepsactiviteit, zoals de werkloosheidsregeling. Bovendien zet hij uiteen dat de verzekering voor uitkeringen niet ertoe strekt aan de sociaalverzekerde een inkomen te waarborgen maar ertoe strekt hem een vervangingsinkomen te bezorgen in geval van onvermogen tot verdienen vanwege van zijn gezondheidstoestand. De Ministerraad onderstreept echter

dat een gedetineerde zijn verdienvermogen verliest wegens zijn detentie. Volgens hem vermocht de wetgever, aangezien artikel 23 van de Grondwet hem de verplichting oplegt rekening te houden met de overeenkomstige plichten, redelijkerwijs ervan uit te gaan dat de rechthebbende op de verzekering voor uitkeringen arbeidsongeschikt moet zijn wegens zijn gezondheidstoestand en niet wegens een andere oorzaak, zoals detentie. Tot slot is, volgens hem, de afdeling wetgeving van de Raad van State niet van oordeel geweest dat de in het geding zijnde bepaling onbestaanbaar was met artikel 23 van de Grondwet.

A.3.3. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, herinnert de Ministerraad allereerst eraan dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer hij zijn beleid in de socio-economische aangelegenheden bepaalt. Hij onderstreept vervolgens dat in geval van gevangenzetting de gerechtigden op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de gerechtigden op werkloosheidsuitkeringen vergelijkbare categorieën zijn, aangezien hun onvermogen om een beroepsinkomen te genereren dan het gevolg is van de gevangenzetting. Volgens hem is het dus verantwoord die twee categorieën op dezelfde wijze te behandelen. Hij onderstreept dat de in het geding zijnde bepaling een dubbele doelstelling nastreeft. Enerzijds heeft de wetgever de samenhang willen waarborgen van de regelingen voor schorsing, in geval van gevangenzetting, van de werkloosheidsuitkeringen en van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, aangezien het in beide gevallen om vervangingsinkomens gaat. Anderzijds heeft de wetgever de samenhang willen waarborgen tussen de in het geding zijnde vergoeding of uitkering en de reden die eraan ten grondslag ligt : wanneer de betrokken regeling ertoe strekt een verlies aan arbeidsinkomsten te ondervangen, verdringt de vrijheidsbeneming, die de oorzaak wordt van de onmogelijkheid om een beroep uit te oefenen, de sociale, generationele of medische oorzaak die verantwoordde dat voordien een beroep werd gedaan op de openbare solidariteit. De Ministerraad voegt eraan toe dat via die twee doelstellingen de wetgever eveneens ernaar streeft het voortbestaan van de verzekeringsregeling voor uitkeringen te garanderen. Bovendien verwijst de Ministerraad naar de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de overheid zijn beleid moet kunnen aanpassen aan de wisselende omstandigheden van het algemeen belang. Tot slot onderstreept hij dat een vervangingsinkomen voor een gedetineerde niet langer een noodzaak is, aangezien de Staat in zijn behoeften voorziet.

- B -

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

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 105 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : de wet van 14 juli 1994), zoals het is vervangen bij artikel 21 van de programmawet van 10 augustus 2015.

B.2. Artikel 105 van de wet van 14 juli 1994 is van toepassing op de verzekering voor uitkeringen in de werknemersregeling.

B.3. Vóór de wijziging ervan bij de programmawet van 10 augustus 2015 bepaalde artikel 105 van de wet van 14 juli 1994 :

« De Koning bepaalt onder welke voorwaarden en in welke mate de uitkeringen toegekend worden, wanneer de gerechtigde die geen personen ten laste heeft in de zin van artikel 93, laatste lid, in een periode van voorlopige hechtenis of vrijheidsberoving verkeert ».

Ter uitvoering van die bepaling bepaalde artikel 233 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 « tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 » (hierna : het koninklijk besluit van 3 juli 1996), vóór de wijziging ervan bij het koninklijk besluit van 19 januari 2016 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 » (hierna : het koninklijk besluit van 19 januari 2016) :

« De gerechtigde die geen personen ten laste heeft en die verkeert in een periode van voorlopige hechtenis of vrijheidsberoving, heeft recht op een uitkering beperkt tot de helft.

De volledige uitkering wordt evenwel toegekend aan de gerechtigde bedoeld in het vorige lid, vanaf de eerste dag van de voorwaardelijke invrijheidsstelling of van de voorlopige invrijheidsstelling en, wanneer hij de toelating heeft bekomen om de instelling te verlaten voor een ononderbroken periode van ten minste zeven dagen, vanaf de eerste dag van deze periode ».

B.4.1. Artikel 21 van de programmawet van 10 augustus 2015 heeft de tekst van artikel 105 van de wet van 14 juli 1994 volledig vervangen. Die wijziging is in werking getreden op 1 januari 2016 (artikel 22 van de programmawet van 10 augustus 2015, zoals het is gewijzigd bij artikel 24 van de wet van 16 mei 2016 « houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken »). Na die wijziging bepaalt artikel 105 van de wet van 14 juli 1994 :

« De Koning bepaalt onder welke voorwaarden de toekenning van de uitkeringen wordt geschorst gedurende een periode van hechtenis of gevangenzetting. Hij bepaalt eveneens volgens welke nadere regels de voor de toepassing van deze maatregel noodzakelijke gegevens aan de verzekeringsinstelling worden meegedeeld.

De Koning bepaalt eveneens onder welke voorwaarden en in welke mate de uitkeringen worden toegekend als de gerechtigde die geen persoon ten laste heeft in de zin van artikel 93, zevende lid, in een periode van vrijheidsberoving, andere dan de hechtenis of de gevangenzetting, verkeert ».

B.4.2. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat aan de oorsprong ligt van de programmawet van 10 augustus 2015 wordt vermeld :

« De Regering voorziet om [...] de betaling van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen te schorsen gedurende de periode waarin de in de zin van artikel 100 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen arbeidsongeschikt erkende gerechtigde in hechtenis is of gevangen gezet is.

Deze maatregel vindt haar rechtvaardiging in de volgende passage van het regeerakkoord (blz. 123) :

‘ De regering zal de coherentie tussen de uitbetaling van sociale uitkeringen aan gevangenen tijdens de periode van gevangenschap onderzoeken en bijsturen ’.

Er moet inderdaad vastgesteld worden dat de diverse takken van de sociale zekerheid deze problematiek anders benaderen. Tot nu toe bepaalt artikel 233 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering met de helft wordt verminderd zolang de gevangene zich bevindt in een periode van voorlopige hechtenis of vrijheidsberoving en op voorwaarde dat de betrokkene geen personen ten laste heeft.

Van zijn kant bepaalt artikel 67 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsuitkering dat de werkloze geen werkloosheidsuitkering kan genieten gedurende een periode van voorlopige hechtenis of vrijheidsberoving. Er is immers geen sprake van een verlies van inkomen dat door de werkloosheidsuitkering zou moeten worden gecompenseerd. Immers, zolang een werknemer in de gevangenis verblijft, heeft hij geen recht op loon vanwege zijn werkgever. Wanneer een werknemer in voorlopige hechtenis is, wordt zijn arbeidsovereenkomst geschorst (artikel 28 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten). Wanneer een werknemer het voorwerp is van een vrijheidsstraf, kan hij zijn arbeid niet meer verrichten voor zijn werkgever. Als gevolg hiervan heeft de werkgever geen wettelijke verplichting om een loon uit te betalen. Met andere woorden, er is geen loonverlies dat door een werkloosheidsuitkering zou moeten worden gecompenseerd.

De regering is van oordeel dat een zelfde redenering kan opgaan voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering. De arbeidsongeschiktheidsuitkering is immers een vervangingsinkomen, net als de werkloosheidsuitkering. Ze komt namelijk in de plaats van het loon dat een werknemer niet meer door eigen arbeid kan verwerven doordat zijn verdienvermogen met minstens 66 % verminderd is. Tijdens een periode van gevangenschap bestaat er evenwel geen recht op loon. Er is derhalve geen sprake van een loonverlies dat door de ziekteverzekering ten laste zou moeten worden genomen. Het loonverlies in kwestie heeft niets meer met de ziekte of de arbeidsongeschiktheid te maken. Het loonverlies is te wijten aan het feit dat er door de gevangenschap geen arbeid meer kan worden verricht en er daardoor geen loon meer verschuldigd kan zijn.

Vanuit dit oogpunt valt eveneens te verklaren waarom deze maatregel enkel beoogt om de betaling van de uitkeringen te schorsen tijdens een periode van hechtenis of gevangenzetting; de erkenning van de arbeidsongeschiktheid blijft behouden zolang de betrokkene de voorwaarden bedoeld in artikel 100 van de voormelde gecoördineerde wet vervult.

Voorts moet erop gewezen worden dat in het algemeen aansprakelijkheidsrecht (artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek) een gedetineerde evenmin een [vordering tot] vergoeding wegens loonschade kan instellen. Zijn loonverlies heeft immers ook daar op de eerste plaats met zijn detentie te maken. [Het] heeft niets meer te maken met het feit dat hij bijvoorbeeld als gevolg van een ongeval arbeidsongeschikt is geworden. Het is namelijk door zijn vrijheidsberoving dat hij geen beroepsinkomsten kan verwerven. Derhalve kan een gedetineerde, voor de hele periode dat hij van zijn vrijheid is beroofd, geen loonschade ten laste

leggen van de persoon die voor het ongeval aansprakelijk is of diens verzekeraar [...] » (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1125/001, pp. 16-17).

B.4.3. De in het geding zijnde bepaling stelt het beginsel vast van de schorsing van de toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tijdens een periode van hechtenis of gevangenzetting en machtigt de Koning ertoe de voorwaarden van die schorsing te bepalen.

Uit de in B.4.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever aldus de regeling van de verzekering voor uitkeringen in lijn heeft willen brengen met die welke van toepassing is op de werkloosheidsuitkeringen. Artikel 67 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering » (hierna : het koninklijk besluit van 25 november 1991) bepaalt immers :

« De werkloze kan geen uitkeringen genieten gedurende een periode van vervullen van militieverplichtingen, van voorlopige hechtenis of vrijheidsberoving ».

B.4.4. Ter uitvoering van artikel 105 van de wet van 14 juli 1994, zoals het is vervangen bij artikel 21 van de programmawet van 10 augustus 2015, heeft de Koning het koninklijk besluit van 19 januari 2016 genomen, dat de tekst van artikel 233 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 heeft vervangen door de volgende tekst :

« § 1. De toekenning van de uitkering wordt geschorst tijdens een periode waarin de gerechtigde het voorwerp vormt van een maatregel van hechtenis of gevangenzetting in uitvoering van een strafrechtelijke veroordeling waardoor hij daadwerkelijk in de gevangenis verblijft.

De schorsing van de toekenning van de uitkering geldt ook tijdens het tijdvak waarin de gerechtigde zich in uitvoering van een beslissing van de bevoegde instantie buiten de gevangenis bevindt wegens de toepassing van één van de volgende strafuitvoeringsmodaliteiten :

1° de uitgaansvergunning bedoeld in artikel 4 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten;

2° het penitentiair verlof bedoeld in artikel 6 van de voormelde wet van 17 mei 2006;

3° de beperkte detentie bedoeld in artikel 21 van de voormelde wet van 17 mei 2006.

§ 2. De verzekeringsinstelling van de gerechtigde verkrijgt op elektronische wijze de gegevens in de databank van de Federale Overheidsdienst Justitie die noodzakelijk zijn voor de

toepassing van de vorige paragraaf. In afwachting van deze elektronische gegevensuitwisseling gebeurt de noodzakelijke gegevensuitwisseling via een papieren attest.

§ 3. De toekenning van de uitkering wordt beperkt tot de helft voor de geïnterneerde gerechtigde die geen persoon ten laste heeft en die in een door de bevoegde instantie aangewezen inrichting verblijft onder het statuut van een plaatsing. De volledige uitkering wordt evenwel aan deze gerechtigde toegekend als hij vanwege de bevoegde instantie de toelating heeft verkregen om de inrichting te verlaten voor een ononderbroken periode van ten minste zeven dagen, vanaf de eerste dag van deze periode ».

Bij zijn arrest nr. 241.794 van 14 juni 2018 heeft de Raad van State de woorden « 3° de beperkte detentie bedoeld in artikel 21 van de voormelde wet van 17 mei 2006 » die zijn vervat in de voormelde bepaling nietig verklaard. De Raad van State heeft immers vastgesteld dat de regeling van de beperkte detentie de uitoefening van een beroepsactiviteit mogelijk maakt zodat, volgens de logica die doorslaggevend was bij de aanneming van het nieuwe artikel 105 van de wet van 14 juli 1994, de schorsing van de toekenning van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in een dergelijke situatie haar bestaansreden verliest.

Ten aanzien van de prejudiciële vragen

B.5.1. De Ministerraad doet gelden dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn, aangezien de formulering ervan noodzakelijkerwijs tot een vaststelling van ongrondwettigheid zou leiden.

B.5.2. De eerste prejudiciële vraag moet in die zin worden begrepen dat daarin aan het Hof een vraag wordt gesteld over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 23 van de Grondwet, in het bijzonder met de in die bepaling vervatte *standstill*-verplichting al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De tweede prejudiciële vraag moet in die zin worden begrepen dat daarin aan het Hof een vraag wordt gesteld over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij het beginsel vaststelt dat de toekenning van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wordt geschorst gedurende een periode van hechtenis of gevangenzetting en in zoverre zij aldus voor arbeidsongeschikte personen voorziet in een soortgelijke behandeling als die waarin bij artikel 67 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 is voorzien voor de werklozen.

Het Hof onderzoekt de prejudiciële vragen in die zin. De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

B.6. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de situatie van een arbeidsongeschikte persoon die gevangen is gezet ter uitvoering van een definitieve strafrechtelijke veroordeling en die geen persoon ten laste heeft, aangezien het gaat om de situatie die voor het verwijzende rechtscollege in het geding is.

Daaruit volgt ook dat het onderzoek van het Hof beperkt wordt tot artikel 105, eerste lid, van de wet van 14 juli 1994, zoals het is vervangen bij artikel 21 van de programmawet van 10 augustus 2015.

Wat betreft de tweede prejudiciële vraag

B.7. Het Hof onderzoekt eerst de tweede prejudiciële vraag.

B.8.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

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

B.8.2. In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof vermog de beleidskeuze die de wetgever heeft gemaakt en de motieven die daaraan ten grondslag liggen slechts af te keuren indien zij niet redelijk verantwoord zijn.

B.9.1. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en werkloosheidsuitkeringen voorzien beide in een vervangingsinkomen voor werknemers die niet meer in staat zijn een inkomen uit arbeid te verwerven en zulks om reden van hun gezondheidstoestand dan wel hun arbeidsmarktsituatie.

B.9.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling, geciteerd in B.4.2, blijkt dat de wetgever van oordeel was dat, aangezien personen gedurende een periode van hechtenis of gevangenzetting hun beroepsactiviteit niet kunnen uitoefenen en bijgevolg hun gebruikelijke loon niet kunnen ontvangen, het passend is om een inkomen ter vervanging van het inkomen uit arbeid op dezelfde wijze te behandelen. En dat ongeacht of zij dit inkomen niet kunnen verwerven wegens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Het gehanteerde principe is dat geen vervangingsinkomen wordt toegekend aan personen die dergelijke inkomsten uit arbeid niet zouden kunnen genieten (zie in die zin RvSt, 14 juni 2018, nr. 241.794, p. 12).

B.9.3. De identieke behandeling van beide categorieën van personen berust dus op een objectief criterium, namelijk het onvermogen om op de arbeidsmarkt een inkomen uit arbeid te verwerven gedurende de periode van hechtenis of gevangenzetting. De wetgever vermocht ervan uit te gaan dat tijdens die periode de determinerende oorzaak van het onvermogen om een inkomen uit arbeid te verwerven, niet langer te wijten is aan hun gezondheidstoestand of arbeidsmarktsituatie maar aan hun hechtenis of gevangenzetting. Dat criterium is tevens pertinent in het licht van de doelstelling van de wetgever, zoals is vermeld in B.4.2, om coherentie te verzekeren tussen de uitbetaling van sociale uitkeringen aan personen gedurende de periode van hechtenis of gevangenzetting.

B.10.1. Dat verklaart eveneens waarom de in het geding zijnde maatregel de betaling van de uitkeringen enkel schorst tijdens de periode van hechtenis of gevangenzetting. De erkenning van de arbeidsongeschiktheid blijft behouden voor zover de betrokkene de wettelijke voorwaarden vervult (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1125/001, p. 17).

B.10.2. De bepaling dient dan ook zo te worden begrepen dat de schorsing een einde neemt van zodra de hechtenis of gevangenzetting niet meer de determinerende oorzaak is van de onmogelijkheid om een inkomen uit arbeid te verwerven, waarbij de onmogelijkheid is evenwel nog steeds het rechtstreekse gevolg is van de arbeidsongeschiktheid. De schorsing van de toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering verliest bijvoorbeeld haar bestaansreden in het geval van beperkte detentie, aangezien die regeling de uitoefening van een beroepsactiviteit mogelijk maakt (zie in die zin RvSt, 14 juni 2018, nr. 241.794, p. 15).

B.10.3. Voorts dient erop te worden gewezen dat gedurende de periode van hechtenis of gevangenzetting in huisvesting en levensonderhoud van de betrokkenen wordt voorzien. Zulks dient te gebeuren in overeenstemming met de levensvoorwaarden die voortvloeien uit de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. Naargelang van de individuele levensbehoeften kunnen de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ter aanvulling maatschappelijke dienstverlening bieden.

B.10.4. Gelet op het voorgaande is de gelijke behandeling van personen in hechtenis of gevangenzetting wat betreft de schorsing van hun vervangingsinkomen wegens werkloosheid of wegens arbeidsongeschiktheid, niet zonder redelijke verantwoording.

B.11. Artikel 105, eerste lid, van de wet van 14 juli 1994, zoals het is vervangen bij artikel 21 van de programmawet van 10 augustus 2015, is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Wat betreft de eerste prejudiciële vraag

B.12. Zoals is vermeld in B.5.2, moet de eerste prejudiciële vraag in die zin worden begrepen dat daarin aan het Hof een vraag wordt gesteld over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 23 van de Grondwet, in het bijzonder met de in die bepaling vervatte *standstill*-verplichting.

B.13.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden en draagt de onderscheiden wetgevers op de erin vermelde economische, sociale en culturele rechten daartoe te waarborgen, waaronder « het recht op sociale zekerheid ».

B.13.2. Het bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.14.1. Vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling bleven personen zonder personen ten laste de helft van hun arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen gedurende hun hechtenis of gevangenzetting (oud artikel 105 van de wet van 14 juli 1994 en oud artikel 233 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, geciteerd in B.3).

Sinds de wijziging ervan bij de programmawet van 10 augustus 2015 stelt artikel 105 van de wet van 14 juli 1994, geciteerd in B.4.1, het beginsel van de volledige schorsing van de toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vast in geval van hechtenis of gevangenzetting en geeft het de Koning de bevoegdheid de voorwaarden van deze schorsing te bepalen.

B.14.2. De in het geding zijnde bepaling brengt aldus een aanzienlijke achteruitgang te weeg in het recht op sociale zekerheid ten aanzien van de gerechtigden op een arbeidsongeschiktheidsuitkering die zich in hechtenis bevinden of gevangen zijn gezet.

Om bestaanbaar te zijn met artikel 23 van de Grondwet, moet die aanzienlijke achteruitgang worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

B.15.1. Er zijn evenwel redenen van algemeen belang die de aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau voor de betrokken personen gedurende hun hechtenis of gevangenzetting rechtvaardigen.

B.15.2. De wetgever heeft met die maatregel een coherent systeem voor de uitbetaling van sociale uitkeringen aan personen in hechtenis of gevangenzetting willen uitwerken (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1125/001, p. 16).

Zoals is vermeld in B.9.3 tot B.10.2, schakelt de in het geding zijnde bepaling de behandeling van personen gelijk die recht hebben op een vervangingsinkomen wegens

werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. In beide gevallen verandert de determinerende oorzaak van het onvermogen om inkomen uit arbeid te verwerven gedurende de periode van hechtenis of gevangenzetting. Om die reden schorst de in het geding zijnde bepaling de toekenning van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen enkel wanneer er wegens de hechtenis of gevangenzetting geen arbeid meer kan worden verricht.

B.15.3. Het staat, in het licht van hetgeen is vermeld in B.13.1, aan de bevoegde federale overheid de gepaste uitvoering te geven aan titel V inzake de levensvoorwaarden van de gedetineerden, als bedoeld in de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden.

B.16. De in het geding zijnde bepaling is aldus niet onbestaanbaar met de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 105, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, zoals het is vervangen bij artikel 21 van de programmawet van 10 augustus 2015, schendt de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 22 december 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul