



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 106/2023  
van 29 juni 2023  
Rolnummer : 7879**

*In zake* : de prejudiciële vraag over artikel 1, § 1, eerste lid, 1°, en § 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 « betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten », gesteld door de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel.

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 vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 12 oktober 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 25 oktober 2022, heeft de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1, § 1, eerste lid, 1°, en § 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991, in zoverre het de inschrijving op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van een gemeente, wegens een gebrek aan voldoende bestaansmiddelen van personen die, doordat zij geen verblijfplaats (meer) hebben, verzoeken om maatschappelijke dienstverlening in de zin van artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, beperkt tot de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aangezien het, enerzijds, de vreemdelingen in illegaal verblijf op wie artikel 57, § 2, eerste lid, 1°, van de wet van 8 juli 1976 van toepassing is en, anderzijds, de vreemdelingen in illegaal verblijf op wie het voormelde artikel 57, § 2, eerste lid, 1°, niet van toepassing is om reden dat zij zich, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevinden om naar hun land van herkomst terug te keren, identiek behandelt ? ».

Memories zijn ingediend door :

- het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Schaarbeek, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Sepulchre, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Bonbled en Mr. D. Serafin, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 april 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache 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 17 mei 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 mei 2023 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*

M. Y. F. is een vreemdeling die illegaal in België verblijft. Op 9 maart 2021 dient hij bij de Dienst Vreemdelingenzaken een aanvraag tot machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden om medische redenen in, op grond van artikel 9<sup>ter</sup> van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ».

Bij een beslissing van 26 oktober 2021 verklaart de Dienst Vreemdelingenzaken die aanvraag ontvankelijk maar ongegrond. Op 21 december 2021 stelt M. Y. F. bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een (niet-schorsend) beroep in tegen die beslissing tot verwerping.

Op 28 december 2021 verzoekt M. Y. F. het Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : het OCMW) van Schaarbeek om hem maatschappelijke dienstverlening die gelijkwaardig is aan het leefloon, een referentieadres en dringende medische hulp toe te kennen. Bij een beslissing van 2 maart 2022 kent het OCMW van Schaarbeek dringende medische hulp toe aan M. Y. F., maar weigert het hem financiële maatschappelijke dienstverlening en een referentieadres toe te kennen, om reden dat hij illegaal op het Belgische grondgebied verblijft.

M. Y. F. betwist die dubbele weigering voor de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel.

De Rechtbank veroordeelt het OCMW van Schaarbeek ertoe om financiële maatschappelijke dienstverlening die gelijkwaardig is aan het leefloon, toe te kennen aan M. Y. F. vanaf 28 december 2021. De Rechtbank is immers van oordeel dat, aangezien M. Y. F. zich sedert die datum, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevindt om naar zijn land van herkomst terug te keren, artikel 57, § 2, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, in zoverre het bepaalt dat de taak van het OCMW beperkt is tot het verlenen van dringende medische hulp wanneer het gaat om een vreemdeling die illegaal in het Rijk verblijft, niet van toepassing is op zijn situatie.

De Rechtbank stelt evenwel vast dat het Hof van Cassatie, bij een arrest van 12 oktober 2020 (ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201012.3F.2), heeft geoordeeld dat artikel 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de wet van

19 juli 1991 « betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten » niet van toepassing is op vreemdelingen in illegaal verblijf, zodat M. Y. F. geen aanspraak kan maken op een referentieadres.

De Rechtbank merkt op dat de toekenning van een referentieadres een vorm van maatschappelijke dienstverlening is die ertoe strekt de maatschappelijke en administratieve marginalisering van de betrokken personen te voorkomen. Het is de bedoeling ervoor te zorgen dat elke persoon een adres heeft, dat onontbeerlijk is voor de toepassing en het behoud van tal van rechten en plichten in administratieve, sociale of gerechtelijke aangelegenheden. Het referentieadres brengt bovendien geen kosten voor het OCMW met zich mee. De Rechtbank verwijst daarenboven naar het arrest van het Hof nr. 80/99 van 30 juni 1999 (ECLI:BE:GHCC:1999:ARR.080).

De Rechtbank stelt het Hof bijgevolg een vraag over het al dan niet discriminerende karakter van artikel 1, § 1, eerste lid, 1°, en § 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991, in zoverre het vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven, ongeacht of zij zich al dan niet, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevindenom naar hun land van herkomst terug te keren, op dezelfde wijze behandelt.

### III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, aangezien zij op een verkeerde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling berust.

De Ministerraad voert aan dat bij artikel 1, §§ 1 en 2, van de wet van 19 juli 1991 « betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten » enkel een onderscheid wordt gemaakt tussen de personen die in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister worden ingeschreven en die welke niet erin worden ingeschreven. Enkel de personen die tot de eerste categorie behoren, kunnen een referentieadres genieten onder de in artikel 1, § 2, vijfde lid, van de wet van 19 juli 1991 bedoelde voorwaarden. Het betreft de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of vreemdelingen die om een andere reden ingeschreven worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ». De in het geding zijnde bepaling heeft daarentegen niet tot doel enige gelijke behandeling in het leven te roepen van de personen die illegaal op het grondgebied verblijven, ongeacht of zij, om medische redenen, zich al dan niet in de absolute onmogelijkheid bevindenom naar hun land van herkomst terug te keren.

Volgens de Ministerraad strekt de toekenning van een dergelijk referentieadres ertoe het de begunstigen mogelijk te maken ingeschreven te blijven in de bevolkingsregisters, ook wanneer zij geen vaste verblijfplaats hebben waar zij kunnen worden ingeschreven, en aan wie het voordeel van de maatschappelijke dienstverlening van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : OCMW) of elk ander sociaal voordeel anders zou kunnen worden ontzegd.

De Ministerraad beklemtoont dat de wet van 19 juli 1991 niet de maatschappelijke dienstverlening betreft, maar, zoals het opschrift ervan aangeeft, betrekking heeft op de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten. Het doel van artikel 1, § 2, van die wet bestaat niet erin maatschappelijke dienstverlening in de vorm van een referentieadres toe te kennen, maar voor de betrokken personen een verplichting in te voeren om zich in de bevolkingsregisters van de gemeente in te schrijven en daartoe eventueel te verzoeken om een referentieadres bij het OCMW te verkrijgen. Het feit dat het OCMW aanvaardt dat het referentieadres binnen het OCMW wordt gevestigd en dat het dus aanvaardt om ervoor te zorgen dat de post wel degelijk wordt doorgestuurd naar de betrokken persoon, vormt de maatschappelijke dienstverlening waarvan sprake.

De Ministerraad brengt in herinnering dat het administratief onmogelijk is om een vreemdeling in illegaal verblijf in het bevolkingsregister, in het vreemdelingenregister of in het wachtregister in te schrijven. Het verwijzende rechtscollege houdt geen rekening met het doel dat is nagestreefd bij de in het geding zijnde bepaling en het verwacht het referentieadres, in de zin van artikel 1, § 2, van de wet van 19 juli 1991, met maatschappelijke

dienstverlening die zou kunnen worden toegekend aan een vreemdeling die illegaal op het grondgebied verblijft en die zich, om medische of administratieve redenen, in de onmogelijkheid bevindt om naar zijn land van herkomst terug te keren, op wie artikel 57, § 2, van de wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn niet van toepassing is. Niets belet het OCMW om aan die persoon maatschappelijke dienstverlening toe te kennen die de vorm zou aannemen van een identificatieadres waar de betrokkene bijvoorbeeld zijn post zou kunnen ontvangen. Het zou evenwel niet gaan om een inschrijving op een « referentieadres » in de zin van de wet van 19 juli 1991 en zulks zou geen aanleiding geven tot een inschrijving in het bevolkings- of vreemdelingenregister.

A.1.2. De Ministerraad beweert dat de aangevoerde ongrondwettigheid hoe dan ook volgt uit een lacune die niet voortvloeit uit de in het geding zijnde bepaling, noch uit de wet van 19 juli 1991, aangezien de in de prejudiciële vraag vermelde vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven geen referentieadres kunnen genieten overeenkomstig artikel 1, § 2, vijfde lid, van de wet van 19 juli 1991. De in het geding zijnde bepaling kan bijgevolg niet ongrondwettig worden bevonden.

De Ministerraad is van mening dat de prejudiciële vraag in werkelijkheid betrekking heeft op de mogelijkheid om aan vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven die zich, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevinden om naar hun land van herkomst terug te keren, een referentieadres toe te kennen, niet in de zin van de wet van 19 juli 1991, maar als maatschappelijke dienstverlening. Een dergelijk referentieadres zou bijvoorbeeld dienen als contactpunt of als brievenbus voor de betrokken persoon. Een dergelijk referentieadres, als materiële maatschappelijke dienstverlening, valt onder het toepassingsgebied van de wet van 8 juli 1976. De vraag of een dergelijke materiële hulp zou kunnen worden verleend door de OCMW's, valt niet onder de aan het Hof gestelde prejudiciële vraag.

A.1.3. De Ministerraad doet gelden dat de vergeleken categorieën van personen zich ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling niet in wezenlijk verschillende situaties bevinden, in zoverre het, in beide gevallen, gaat om personen die illegaal in België verblijven en die niet in het vreemdelingenregister, noch in de bevolkingsregisters kunnen worden ingeschreven. Het feit dat een aantal van die personen zich, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevinden om naar hun land van herkomst terug te keren, kan die vaststelling niet wijzigen, aangezien zij, zelfs in dat geval, niet in het vreemdelingenregister kunnen worden ingeschreven.

Volgens de Ministerraad maken de in de rechtspraak ontwikkelde uitzonderingen op het beginsel dat de wettigheid van het verblijf als voorwaarde wordt gesteld voor het recht op maatschappelijke dienstverlening, het vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven en die zich, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevinden om naar hun land van herkomst terug te keren, mogelijk om maatschappelijke dienstverlening in al haar vormen te verkrijgen, zonder dat die laatste wordt beperkt tot dringende medische hulp. De wet van 19 juli 1991 regelt de maatschappelijke dienstverlening evenwel niet. Zij regelt een wijze van verblijf in België en heeft betrekking op de verplichting voor de bedoelde personen om in een van de drie registers te worden ingeschreven, op straffe van strafrechtelijke sancties, overeenkomstig artikel 7 van de wet van 19 juli 1991.

De Ministerraad brengt in herinnering dat de identiteitsbewijzen worden afgegeven op grond van de inschrijving in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister. De personen die illegaal op het grondgebied verblijven, genieten een dergelijk identiteitsbewijs niet - en kunnen het niet genieten.

De Ministerraad beklemtoont daarenboven dat de inschrijving in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister van de in artikel 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de wet van 19 juli 1991 bedoelde personen ook wordt verantwoord door de bekommernis om een zekere administratieve stabiliteit te garanderen, zoals blijkt uit de conclusies van advocaat-generaal Vanderlinden die aan het voormelde arrest van het Hof van Cassatie van 12 oktober 2020 voorafgaan.

Ten slotte brengt de Ministerraad in herinnering dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid inzake toegang tot het grondgebied, verblijf, vestiging en verwijdering van vreemdelingen beschikt. Hetzelfde geldt ten aanzien van de bij de wet van 19 juli 1991 geregelde aangelegenheden.

A.1.4. De Ministerraad voert aan dat de gelijke behandeling geen onevenredige gevolgen heeft ten aanzien van de betrokken personen. Aangezien vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven niet wettig kunnen worden ingeschreven in die registers, heeft de toekenning van een referentieadres in de zin van de wet van 19 juli 1991 geen enkel gevolg ten aanzien van die vreemdelingen. Het verwijzende rechtscollege merkt trouwens

zelf op dat de eiser, in de huidige stand van de procedure, geen andere sociale voordelen zou kunnen genieten. De toekenning van een dergelijk referentieadres zou hem immers niet de mogelijkheid bieden om te worden ingeschreven in het vreemdelingenregister.

De Ministerraad wijst ten slotte erop dat de vreemdelingen die zich, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevinden om naar hun land van herkomst terug te keren, een machtiging tot verblijf op grond van artikel 9<sup>ter</sup> van de wet van 15 december 1980 kunnen verkrijgen en, in voorkomend geval, in het vreemdelingenregister kunnen worden ingeschreven en een referentieadres kunnen genieten.

A.2. Het OCMW van Schaarbeek verwijst naar het voormelde arrest van het Hof van Cassatie van 10 oktober 2020 en naar het arrest van het Hof nr. 50/2009 van 11 maart 2009 (ECLI:BE:GHCC:2009:ARR.050). Het leidt daaruit af dat het OCMW ten aanzien van een vreemdeling die illegaal in België verblijft, enkel ertoe is gehouden in te gaan - na onderzoek van de toekenningsvoorwaarden - op een aanvraag om dringende medische hulp, en dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, aangezien zij op een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling berust.

A.3. Als reactie op de memorie die door het OCMW van Schaarbeek is ingediend, preciseert de Ministerraad dat, wanneer een vreemdeling die illegaal op het grondgebied verblijft zich, om medische redenen, in de onmogelijkheid bevindt om naar zijn land van herkomst terug te keren, artikel 57, § 2, 1<sup>o</sup>, van de wet van 8 juli 1976 niet van toepassing is en dat gewone maatschappelijke dienstverlening verschuldigd kan zijn, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof. De in het geding zijnde bepaling is evenwel niet artikel 57 van de wet van 8 juli 1976, maar artikel 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en § 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991, waarbij een verschillend doel wordt nagestreefd.

- B -

B.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en § 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 « betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten » (hierna : de wet van 19 juli 1991) met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De prejudiciële vraag heeft in het bijzonder betrekking op de gelijke behandeling, die voortvloeit uit de in het geding zijnde bepaling, van de vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven op wie artikel 57, § 2, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : de wet van 8 juli 1976) van toepassing is en de vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven op wie het voormelde artikel 57, § 2, eerste lid, 1<sup>o</sup>, niet van toepassing is aangezien zij zich, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevinden om naar hun land van herkomst terug te keren. Geen van de vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven en die wegens een gebrek aan voldoende bestaansmiddelen, geen verblijfplaats (meer) hebben, kan immers worden ingeschreven op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : OCMW) van een gemeente.

B.2. Artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 bepaalt :

« § 1. In elke gemeente worden gehouden :

1° bevolkingsregisters waarin ingeschreven worden op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, ongeacht of zij er aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn, de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of die om een andere reden ingeschreven worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in 2° bedoelde register evenals de personen bedoeld in artikel 2*bis* van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen;

[...]

2° een wachtregister waarin worden ingeschreven op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, de vreemdelingen die een asielaanvraag indienen en die niet in een andere hoedanigheid in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven.

[...]

§ 2. De personen bedoeld in § 1, eerste lid, 1°, worden op hun aanvraag door de gemeente waar zij gewoonlijk vertoeven, ingeschreven op een referentieadres :

- wanneer zij in een mobiele woning verblijven;
- wanneer zij om beroepsredenen of bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats hebben of meer hebben.

Onder referentieadres wordt verstaan het adres van ofwel een natuurlijke persoon die is ingeschreven in het bevolkingsregister op de plaats waar hij zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd, ofwel een rechtspersoon en waar, met de toestemming van deze natuurlijke persoon of deze rechtspersoon, een natuurlijke persoon zonder vaste verblijfplaats is ingeschreven.

De natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de inschrijving van een andere persoon aanvaardt als referentieadres, verbindt zich ertoe daar alle voor die persoon bestemde post of alle administratieve documenten te laten toekomen. Hierbij mag de natuurlijke persoon of de rechtspersoon geen winstbejag nastreven. Enkel verenigingen zonder winstoogmerk, stichtingen en vennootschappen met sociaal oogmerk die minstens vijf jaar rechtspersoonlijkheid genieten en die zich in hun statuten tot doel hebben gesteld onder meer de belangen van één of meer rondtrekkende bevolkingsgroepen te behartigen of te verdedigen, kunnen optreden als rechtspersoon bij wie een natuurlijk persoon een referentieadres kan hebben.

[...]

Op dezelfde wijze worden de personen die bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats hebben of meer hebben en die bij gebrek aan inschrijving in de

bevolkingsregisters geen maatschappelijke bijstand kunnen genieten van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of om het even welk ander sociaal voordeel, ingeschreven op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente waar zij gewoonlijk vertoeven.

[...] ».

B.3.1. Bij de artikelen 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en 5, § 1, van de wet van 19 juli 1991 wordt de verplichting vastgelegd, voor « de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of die om een andere reden ingeschreven worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in 2<sup>o</sup> bedoelde register evenals de personen bedoeld in artikel 2*bis* van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen », om te worden ingeschreven in de bevolkingsregisters van de gemeente waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben.

Die registers zijn « een informatie- en controle-element voor de gemeente inzake het beheer van haar bevolking » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1150/1, p. 2). Zij geven aanleiding tot de toekenning van identiteitskaarten, vreemdelingenkaarten en verblijfsdocumenten en dienen voor de toepassing van tal van regelgevingen in fiscale, sociale, bestuurs- of verkiezingszaken. De bevolkingsregisters zijn in talrijke gevallen de schakel tussen de hoofdbesturen en de bevolking geworden (*ibid.*).

B.3.2. De inschrijving in de bevolkingsregisters houdt in dat men een verblijfplaats heeft, die de plaats is waar de betrokken persoon gewoonlijk leeft (artikel 3 van de wet van 19 juli 1991).

Om rekening te houden met het feit dat « een aantal mensen in België, en in het bijzonder in de grote steden, geen verblijfplaats hebben of die verblijfplaats verloren hebben » (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 122/1, p. 2), heeft de wetgever, in de wet van 19 juli 1991, het mechanisme van het referentieadres ingevoerd bij de wet van 24 januari 1997 « houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een

Rijksregister van de natuurlijke personen, strekkende tot verplichte inschrijving in de bevolkingsregisters van de personen die in België geen verblijfplaats hebben ».

B.3.3. In artikel 1, § 2, tweede lid, van de wet van 19 juli 1991 wordt het referentieadres omschreven als het adres van ofwel een natuurlijke persoon die is ingeschreven in het bevolkingsregister op de plaats waar hij zijn hoofdverblijfplaats heeft gevestigd, ofwel een rechtspersoon en waar, met de toestemming van die natuurlijke persoon of die rechtspersoon, een natuurlijke persoon zonder vaste verblijfplaats is ingeschreven. De persoon die de inschrijving van een andere persoon aanvaardt als referentieadres, verbindt zich ertoe daar alle voor die persoon bestemde post of administratieve documenten te laten toekomen.

De verplichting voor personen zonder verblijfplaats om zich in de bevolkingsregisters in te schrijven door middel van een inschrijving op een referentieadres, strekt ertoe te vermijden dat die personen de band verliezen met het bestuur, en met name met de sociale diensten, alsook met derden, die zich niet meer met hen in verbinding zouden kunnen stellen (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 122/1, p. 3). Er wordt gepreciseerd dat « dergelijke toestanden moeten worden verholpen, in de eerste plaats in het belang van die personen », maar ook « in het belang van derden zoals schuldeisers, tegenpartijen in een geding of anderen, alsmede in het belang van het bestuur met het oog op een juistere controle en een grotere doeltreffendheid van zijn diensten » (*ibid.*).

B.3.4. Artikel 1, § 2, vijfde lid, van de wet van 19 juli 1991 bepaalt dat « de personen die bij gebrek aan voldoende bestaansmiddelen geen verblijfplaats hebben of meer hebben en die bij gebrek aan inschrijving in de bevolkingsregisters geen maatschappelijke bijstand kunnen genieten van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of om het even welk ander sociaal voordeel, ingeschreven [worden] op het adres van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente waar zij gewoonlijk aanwezig zijn ».

B.3.5. Bij een arrest van 12 oktober 2020 (ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201012.3F.2) heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat, op grond van artikel 1, § 2, vijfde lid, van de wet van 19 juli 1991, enkel de in artikel 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van dezelfde wet bedoelde personen, namelijk « de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of die om een andere reden ingeschreven worden overeenkomstig de bepalingen van



de wet van 15 december 1980 », kunnen verzoeken om te worden ingeschreven op een referentieadres. Daaruit wordt afgeleid dat een vreemdeling die illegaal op het grondgebied verblijft in beginsel niet kan worden ingeschreven op het adres van het OCMW van de gemeente waar hij gewoonlijk verblijft.

B.4. Het staat aan het Hof te bepalen of het discriminerend is dat een vreemdeling die illegaal op het grondgebied verblijft en die zich, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevindt om naar zijn land van herkomst terug te keren, niet kan worden ingeschreven op het adres van het OCMW.

B.5.1. De Ministerraad en het OCMW van Schaarbeek voeren aan dat de prejudiciële vraag op een verkeerde interpretatie van het in het geding zijnde artikel 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en § 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 berust, en dat zij bijgevolg geen antwoord behoeft.

B.5.2. Volgens de Ministerraad wordt bij de in het geding zijnde bepaling enkel een onderscheid gemaakt tussen de personen die in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven en die welke dat niet zijn, in die zin dat enkel de personen die tot de eerste categorie behoren, een referentieadres bij het OCMW kunnen genieten onder de in artikel 1, § 2, vijfde lid, van de wet van 19 juli 1991 bedoelde voorwaarden. De in het geding zijnde bepaling heeft daarentegen niet tot doel enige gelijke behandeling van personen die illegaal op het grondgebied verblijven in het leven te roepen, ongeacht of zij zich, om medische redenen, al dan niet in de absolute onmogelijkheid bevinden om naar hun land van herkomst terug te keren.

De Ministerraad voert aan dat het verwijzende rechtscollege geen rekening houdt met het bij artikel 1, § 2, van de wet van 19 juli 1991 nagestreefde doel, dat niet erin bestaat maatschappelijke dienstverlening in de vorm van een referentieadres toe te kennen, maar wel voor de betrokken personen een verplichting in te voeren om zich in de bevolkingsregisters van de gemeente in te schrijven en daartoe eventueel te vragen om een referentieadres bij het OCMW te verkrijgen.

B.5.3. Het OCMW van Schaarbeek voert aan dat de taak van het OCMW ten aanzien van een vreemdeling die illegaal op het grondgebied verblijft beperkt is tot het verlenen van dringende medische hulp.

B.5.4. Aangezien de door de Ministerraad en door het OCMW van Schaarbeek opgeworpen excepties in werkelijkheid betrekking hebben op de gegrondheid van de in de prejudiciële vraag beoogde gelijke behandeling, valt het onderzoek van die excepties samen met dat van de grond van de zaak.

B.6. 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.7. Artikel 57, § 2, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de wet van 8 juli 1976 bepaalt dat de taak van het OCMW ten aanzien van een vreemdeling die illegaal op het grondgebied verblijft is beperkt tot het verlenen van dringende medische hulp.

Bij zijn arresten nr. 80/99 van 30 juni 1999 (ECLI:BE:GHCC:1999:ARR.080) en nr. 194/2005 van 21 december 2005 (ECLI:BE:GHCC:2005:ARR.194) heeft het Hof geoordeeld dat, indien de maatregel die erin bestaat de maatschappelijke dienstverlening af te schaffen voor elke vreemdeling die een bevel om het grondgebied te verlaten heeft gekregen, wordt toegepast op personen die, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid zijnom gevolg te geven aan het bevel België te verlaten, hij, zonder dat er in dat verband een redelijke verantwoording bestaat, personen die zich in fundamenteel verschillende situaties bevinden, op dezelfde wijze behandelt: diegenen die kunnen worden verwijderd en diegenen die om medische redenen niet kunnen worden verwijderd.

Daaruit volgt dat de vreemdeling die, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid verkeert om het grondgebied te verlaten, maatschappelijke dienstverlening moet kunnen

genieten. Het voormelde artikel 57, § 2, eerste lid, 1<sup>o</sup>, moet in die zin worden geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op die vreemdeling (zie eveneens Cass., 15 februari 2016, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160215.5).

B.8. Zoals in B.3.2 is vermeld, werd het in artikel 1, § 2, van de wet van 19 juli 1991 geregelde mechanisme van het referentieadres in het leven geroepen om aan de personen zonder vaste verblijfplaats de mogelijkheid te bieden om zich in de bevolkingsregisters in te schrijven, zoals ze wettelijk verplicht zijn te doen. Enkel de personen die zijn ingeschreven of die moeten worden ingeschreven in de bevolkingsregisters, kunnen aanspraak maken op een referentieadres.

De inschrijving van een in artikel 1, § 1, 1<sup>o</sup>, van de wet van 19 juli 1991 bedoelde persoon op het adres van het OCMW van de gemeente waar hij gewoonlijk vertoeft, als referentieadres, is weliswaar een vorm van maatschappelijke dienstverlening waardoor die persoon alle - met name sociale - rechten kan genieten die, op grond van de regelgevingen, afhangen van een inschrijving in de bevolkingsregisters, en op administratief vlak niet buiten de maatschappij kan worden geplaatst. Zulks neemt niet weg dat die in artikel 1, § 2, van de wet van 19 juli 1991 geregelde inschrijving een mechanisme is dat nauw verbonden is met de inschrijving in de bevolkingsregisters van de betrokken personen die legaal in België verblijven.

B.9. Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, is het pertinent dat de vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven worden uitgesloten van het in artikel 1, § 2, van de wet van 19 juli 1991 geregelde mechanisme van het referentieadres, los van de vraag of zij zich al dan niet in de absolute onmogelijkheid bevinden, om medische redenen, om naar hun land van herkomst terug te keren. In beide gevallen verblijft de vreemdeling immers niet legaal in België en kan hij niet worden ingeschreven in de bevolkingsregisters. De omstandigheid dat een rechtscollège, inzake maatschappelijke dienstverlening, heeft vastgesteld dat de vreemdeling zich, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevindt om naar zijn land van herkomst terug te keren, leidt niet tot een andere conclusie, aangezien een dergelijke beslissing geen weerslag heeft op het verblijfsstatuut van de vreemdeling.

B.10. Voor het overige wordt niet aangetoond dat de in de prejudiciële vraag opgeworpen gelijke behandeling onevenredige gevolgen heeft ten aanzien van de betrokken personen, aangezien het verwijzende rechtscollège heeft vastgesteld dat die volledige maatschappelijke

dienstverlening kunnen genieten, met uitzondering van het in artikel 1, § 2, van de wet van 19 juli 1991 geregelde referentieadres. Bovendien betreft de prejudiciële vraag niet, zoals de Ministerraad preciseert, de vraag of de betrokkene kan worden ingeschreven op het adres van het OCMW uit hoofde van materiële maatschappelijke dienstverlening bedoeld in artikel 57 van de wet van 8 juli 1976, rekening houdend met het feit dat, zoals eerder is vermeld, de beperking tot dringende medische hulp niet van toepassing is op de betrokkene in de situatie waarin hij zich bevindt.

Ten slotte, overeenkomstig artikel 9<sup>ter</sup> van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », kan de vreemdeling die illegaal op het grondgebied verblijft « die op zodanige wijze lijdt aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor zijn leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in zijn land van herkomst of het land waar hij verblijft, [...] een machtiging tot verblijf in het Rijk aanvragen bij de minister of zijn gemachtigde ». Bij een gunstige beslissing, in voorkomend geval nadat de betrokkene een beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft ingesteld, wordt het verblijf legaal en, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, kan de vreemdeling worden ingeschreven op het adres van het OCMW van de gemeente waar hij gewoonlijk aanwezig is, op grond van artikel 1, § 2, van de wet van 19 juli 1991.

B.11. Artikel 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en § 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het niet de mogelijkheid biedt om de vreemdeling die illegaal op het grondgebied verblijft en die zich, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevindt om naar zijn land van herkomst terug te keren, in te schrijven op het adres van het OCMW van de gemeente waar hij gewoonlijk aanwezig is, als referentieadres in de zin van die wet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en § 2, eerste lid, van de wet van 19 juli 1991 « betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in zoverre het niet de mogelijkheid biedt om de vreemdeling die illegaal op het grondgebied verblijft en die zich, om medische redenen, in de absolute onmogelijkheid bevindt om naar zijn land van herkomst terug te keren, in te schrijven op het adres van het OCMW van de gemeente waar hij gewoonlijk aanwezig is, als referentieadres in de zin van die wet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 29 juni 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul