



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 133/2024
van 21 november 2024
Rolnummer : 8096**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 3, 3°, van de wet van 26 mei 2002 « betreffende het recht op maatschappelijke integratie », zoals gewijzigd bij de wet van 21 juli 2016 « houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie », gesteld door de Arbeidsrechtbank Waals-Brabant, afdeling Waver.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 20 oktober 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 oktober 2023, heeft de Arbeidsrechtbank Waals-Brabant, afdeling Waver, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 3, 3°, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 21 juli 2016 houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU en met artikel 13 van de richtlijn 2001/55/EG, in zoverre het de sociale bescherming van de begunstigden van de tijdelijke bescherming beperkt tot de in de wet van 8 juli 1976 bedoelde maatschappelijke dienstverlening, door ze aldus te koppelen aan de voorwaarde dat een staat van behoeftigheid objectief wordt aangetoond, terwijl de begunstigden van de subsidiaire bescherming het recht op maatschappelijke integratie kunnen genieten, zonder die staat van behoeftigheid te moeten aantonen, waardoor categorieën van personen die, *in fine*, allebei hoofdzakelijk worden beschouwd als vreemdelingen die een conflict ontvluchten en in hun land van herkomst aan ernstige risico's worden blootgesteld (slachtoffers van ernstige en herhaalde schendingen van de mensenrechten), en zich bijgevolg in een wezenlijk soortgelijke situatie bevinden, op verschillende wijze worden behandeld ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Philippe Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 25 september 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Magali Plovie en Willem Verrijdt te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij de Ministerraad binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege, die de Oekraïense nationaliteit bezit, is Oekraïne ontvlucht wegens het aan de gang zijnde gewapend conflict en is op 12 maart 2022 in België aangekomen. Zij geniet een attest van tijdelijke bescherming en een A-kaart waarbij zij ertoe wordt gemachtigd op het Belgische grondgebied te verblijven van 4 maart 2022 tot 4 maart 2023, die kan worden verlengd tot 4 maart 2024.

Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : het OCMW) van Rixensart kent vanaf 28 maart 2022 aan de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege maatschappelijke dienstverlening toe die gelijkwaardig is aan het leefloon tegen het tarief voor alleenstaanden.

Op 20 augustus 2022 verhuist de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege naar Terhulpen, waar zij een woning deelt. Zij dient bij het OCMW van Terhulpen een aanvraag in voor maatschappelijke dienstverlening die gelijkwaardig is aan het leefloon.

Het OCMW van Rixensart, dat niet werd ingelicht over die verhuizing, blijft de voormelde maatschappelijke dienstverlening betalen aan de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege tot september 2022.

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege stelt het OCMW van Terhulpen op 28 augustus 2022 in kennis van het feit dat zij voor een paar weken naar Oekraïne moet. Zij keert terug naar België op 25 september 2022.

Bij een beslissing van 15 september 2022 weigert het OCMW van Terhulpen vanaf 22 augustus 2022 aan de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege maatschappelijke dienstverlening die gelijkwaardig is aan het leefloon of het leefloon tegen het tarief voor samenwonenden toe te kennen, omdat zij, door haar vertrek naar Oekraïne, haar verblijfplaats niet op het Belgische grondgebied vestigt.

Bij een beslissing van 22 september 2022 schrapte het OCMW van Rixensart de maatschappelijke dienstverlening die gelijkwaardig is aan het leefloon tegen het tarief voor alleenstaanden vanaf 22 augustus 2022 en vordert het de terugbetaling van de tussen die datum en 30 september 2022 ten onrechte ontvangen dienstverlening.

Op 30 september 2022 dient de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege bij het OCMW van Terhulpen een nieuwe aanvraag in voor maatschappelijke dienstverlening die gelijkwaardig is aan het leefloon.

Bij een beslissing van 27 oktober 2022 kent het OCMW van Terhulpen vanaf 30 september 2022 aan de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege maatschappelijke dienstverlening toe die gelijkwaardig is aan het leefloon tegen het tarief voor samenwonenden.

Bij een beslissing van 16 december 2022 weigert het OCMW van Terhulpen in te gaan op de aanvraag van de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege om haar tussen 22 augustus 2022 en 29 september 2022 maatschappelijke dienstverlening toe te kennen die gelijkwaardig is aan het leefloon tegen het tarief voor samenwonenden.

De eisende partij stelt een beroep in bij het verwijzende rechtscollege tegen de voormelde beslissingen van het OCMW van Terhulpen van 15 september 2022 en van 16 december 2022. Zij vordert in hoofddorde om het recht op maatschappelijke integratie te genieten dat is geregeld bij de wet van 26 mei 2002 « betreffende het recht op maatschappelijke integratie » (hierna : de wet van 26 mei 2002). Zij vraagt enkel in ondergeschikte orde om maatschappelijke dienstverlening te genieten die gelijkwaardig is aan het leefloon.

Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat, om maatschappelijke dienstverlening te genieten die gelijkwaardig is aan het leefloon, de aanvrager zijn staat van behoefteigheid objectief moet aantonen, terwijl hij een dergelijk bewijs niet moet leveren om het recht op maatschappelijke integratie te genieten; dat het recht op maatschappelijke integratie bij de wet van 21 juli 2016 « houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie » (hierna : de wet van 21 juli 2016) werd uitgebreid tot de vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten; dat de status van de begunstigde van subsidiaire bescherming en de status van de begunstigde van tijdelijke bescherming soortgelijke kenmerken vertonen; en dat de richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking) » (hierna : de richtlijn 2011/95/EU) en de richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 « betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen » (hierna : de richtlijn 2001/55/EG) beide ertoe strekken aan de begunstigten ervan een afdoende sociale bescherming te waarborgen. Na te hebben opgemerkt dat aan de hand van de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 juli 2016 niet kan worden begrepen waarom de wetgever de begunstigten van tijdelijke bescherming heeft uitgesloten van het recht op maatschappelijke integratie, stelt het verwijzende rechtscollege aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

In afwachting van het arrest van het Hof veroordeelt het verwijzende rechtscollege het OCMW van Terhulpen ertoe, ten voorlopige titel en alvorens recht te doen, aan de eisende partij voor dat rechtscollege dienstverlening toe te kennen die gelijkwaardig is aan het leefloon tegen het tarief voor alleenstaanden.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad doet gelden dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is in zoverre zij betrekking heeft op artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU en op artikel 13 van de richtlijn 2001/55/EG, aangezien die bepalingen geen rechtstreekse werking hebben. Hij merkt op dat die bepalingen respectievelijk bij artikel 3, 3°, van de wet van 26 mei 2002 en bij de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : de wet van 8 juli 1976) zijn omgezet.

A.1.2. De Ministerraad voert in hoofddorde aan dat de begunstigten van subsidiaire bescherming en de begunstigten van tijdelijke bescherming zich niet in voldoende vergelijkbare situaties bevinden, aangezien zij aan onderscheiden rechtsregelingen zijn onderworpen, zowel op Europees als op Belgisch niveau.

De subsidiairebeschermingsstatus is permanent. Hij wordt toegekend aan de vreemdeling die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt en die geen beroep kan doen op artikel 9^{ter} van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van

vreemdelingen » (hierna : de wet van 15 december 1980), en ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij, wanneer hij naar zijn land van herkomst terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade aan zijn persoon (artikelen 48/4 en 49/2 van dezelfde wet). Na vijf jaar verblijf beschikken de begunstigden van subsidiaire bescherming over een onbeperkt recht op verblijf, zonder een beroep te doen op de klassieke procedures van het vreemdelingenrecht om een verblijfstitel te verkrijgen. Om die redenen heeft de wetgever geoordeeld dat de begunstigden van subsidiaire bescherming moesten worden behandeld zoals de vluchtelingen op het vlak van het recht op maatschappelijke integratie.

De tijdelijkebeschermingsstatus heeft slechts een beperkte duur en wordt toegekend na een uitzonderlijke procedure. De opening van het recht op tijdelijke bescherming is afhankelijk van, enerzijds, een massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden naar lidstaten van de Europese Unie en, anderzijds, het vaststellen van die toestroom bij een besluit van de Raad van de Europese Unie (artikel 57/29, § 1, van de wet van 15 december 1980). De tijdelijke bescherming berust op het postulaat dat de personen die die status genieten, in beginsel naar hun land van herkomst zullen terugkeren zodra het conflict is beëindigd. Indien zij in België willen blijven, zullen zij de klassieke procedures van het vreemdelingenrecht moeten instellen om een verblijfstitel te verkrijgen. Indien zij dergelijke procedures niet instellen of geen genoegdoening krijgen na afloop ervan, kunnen de voormalige begunstigden van tijdelijke bescherming het voorwerp uitmaken van een bevel om het grondgebied te verlaten.

Volgens de Ministerraad volgt daaruit dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

A.1.3. De Ministerraad doet in ondergeschikte orde gelden dat het in het geding zijnde verschil in behandeling op de verblijfsstatus van de vreemdelingen berust, hetgeen een objectief criterium is, zoals het Hof reeds heeft aangenomen bij zijn arrest nr. 112/2019 van 18 juli 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.112). Uit de artikelen 13, 17 en 19 van de richtlijn 2001/55/EG blijkt dat een onderscheiden regeling kan worden voorbehouden aan de begunstigden van tijdelijke bescherming. Dezelfde redenering moet worden toegepast in het Belgische recht.

Dat criterium is pertinent ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel om aan de personen die subsidiaire bescherming genieten, een recht op maatschappelijke integratie toe te kennen dat identiek is aan dat van de in artikel 49 van de wet van 15 december 1980 bedoelde vluchtelingen. Die twee categorieën van personen bevinden zich in soortgelijke situaties, in zoverre zij beschikken over een beperkte verblijfstitel, die onbeperkt dient te worden. Rekening houdend met die omstandigheid en met hun voldoende band met België, is het redelijk verantwoord dat zij worden gelijkgesteld met personen met de Belgische nationaliteit wat betreft het recht op maatschappelijke integratie.

Verwijzend naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 september 2017 in zake *Slowaakse Republiek en Hongarije t. Raad van de Europese Unie* (grote kamer, C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, punt 257), voert de Ministerraad aan dat de keuze om internationale bescherming te verlenen in plaats van een status die minder vergaande rechten verleent, zoals de tijdelijke bescherming waarin de richtlijn 2001/55/EG voorziet, een politieke keuze is en dat het niet aan het Hof staat de opportuniteit ervan te toetsen. Het verschil in behandeling tussen de begunstigden van subsidiaire bescherming en de begunstigden van tijdelijke bescherming wat betreft het recht op maatschappelijke integratie is verantwoord ten aanzien van het doel van artikel 3, 3°, van de wet van 26 mei 2002, dat erin bestaat een recht op maatschappelijke integratie te waarborgen aan de categorieën van personen die kunnen worden gelijkgesteld met personen die de Belgische nationaliteit bezitten. Zulks is niet het geval voor de begunstigden van tijdelijke bescherming, aangezien zij enkel over een beperkt verblijfsrecht beschikken, dat niet onbeperkt kan worden.

De omstandigheid dat de begunstigden van tijdelijke bescherming daarnaast subsidiaire bescherming zouden kunnen verkrijgen, doet daaraan geen afbreuk. Zij zullen het recht op maatschappelijke integratie genieten wanneer zij, in voorkomend geval, die status zullen genieten. De Ministerraad merkt bovendien op dat de prejudiciële vraag geen betrekking heeft op de grondwettigheid van de schorsing van de behandeling van de verzoeken om internationale bescherming gedurende de tijdelijke bescherming, schorsing die voortvloeit uit een bepaling die niets te maken heeft met de in het geding zijnde bepaling.

De begunstigden van tijdelijke bescherming genieten ten slotte voldoende sociale bescherming, aangezien zij recht hebben op maatschappelijke dienstverlening krachtens artikel 1 van de wet van 8 juli 1976. Het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening zijn overigens niet absoluut en zijn residuair. Hoewel de wet van 26 mei 2002 de toekenning van het recht op maatschappelijke integratie niet koppelt aan de voorwaarde dat een staat van behoeftigheid moet worden bewezen, noch verwijst naar een vorm van

schending van de menselijke waardigheid, in tegenstelling tot de maatschappelijke dienstverlening in de zin van de wet van 8 juli 1976, moet de aanvrager desalniettemin niet over toereikende bestaansmiddelen beschikken om een menswaardig leven te leiden en vooraf de mogelijkheden hebben uitgeput om een inkomen te verwerven (artikel 3, 4°, van de wet van 26 mei 2002). Volgens de Ministerraad volgt daaruit dat de concrete gevolgen van het aangeklaagde verschil in behandeling moeten worden genuanceerd en dat dat verschil geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt.

Hij besluit dat de in het geding zijnde bepaling noch de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, noch, om dezelfde redenen, de artikelen 22 en 23 van de Grondwet schendt.

- B -

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

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 3, 3°, van de wet van 26 mei 2002 « betreffende het recht op maatschappelijke integratie » (hierna : de wet van 26 mei 2002), zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 21 juli 2016 « houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie » (hierna : de wet van 21 juli 2016), met de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking) » (hierna : de richtlijn 2011/95/EU) en met artikel 13 van de richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 « betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen » (hierna : de richtlijn 2001/55/EG).

Het verwijzende rechtscollege vraagt of artikel 3, 3°, van de wet van 26 mei 2002 bestaanbaar is met de voormelde toetsingsnormen, in zoverre het een verschil in behandeling invoert tussen, enerzijds, de vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten, die enkel recht hebben op maatschappelijke dienstverlening op grond van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : de wet van 8 juli 1976), op voorwaarde dat « een staat van behoefteigheid objectief wordt aangetoond », en, anderzijds,

de vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten, die recht hebben op de in de wet van 26 mei 2002 bedoelde maatschappelijke integratie, « zonder die staat van behoeftigheid te moeten aantonen ».

Uit de formulering van de prejudiciële vraag en de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de prejudiciële vraag in die zin moet worden geïnterpreteerd dat zij betrekking heeft op het feit dat de vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten niet zijn opgenomen bij de rechthebbenden op maatschappelijke integratie. Het verschil in behandeling dat ter toetsing aan het Hof wordt voorgelegd, bestaat erin dat de vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten, recht hebben op maatschappelijke integratie en in het bijzonder op een leefloon, terwijl de begunstigten van tijdelijke bescherming geen recht hebben op maatschappelijke integratie, maar uitsluitend op maatschappelijke dienstverlening en, in het bijzonder, op « [financiële] maatschappelijke hulp die gelijkwaardig is aan het leefloon ».

B.2.1. De wet van 26 mei 2002 heft de wet van 7 augustus 1974 « tot instelling van het recht op een bestaansminimum » op (artikel 54), vervangt dat recht door het recht op maatschappelijke integratie en belast de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ermee dat recht te verzekeren (artikel 2, tweede lid).

B.2.2. De wet van 26 mei 2002 kent onder bepaalde voorwaarden een leefloon toe aan personen die niet over voldoende middelen beschikken, teneinde hen in staat te stellen een menswaardig leven te leiden. Het recht op maatschappelijke integratie kan ook de vorm aannemen van een tewerkstelling en kan gepaard gaan met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (artikel 2, eerste lid).

B.2.3. Artikel 3, 3°, van de wet van 26 mei 2002 somt de begunstigten van dat recht op.

Krachtens het zesde streepje, dat bij artikel 2 van de wet van 21 juli 2016 in die bepaling is ingevoegd, kunnen de begunstigten van subsidiaire bescherming het recht op maatschappelijke integratie genieten. Artikel 3, 3°, zesde streepje, van de wet van 26 mei 2002 bepaalt :

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

[...]

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

[...]

- hetzij de subsidiaire beschermingsstatus in de zin van artikel 49/2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen genieten ».

B.3. De subsidiairebeschermingsstatus en de tijdelijkebeschermingsstatus vloeien allebei voort uit het recht van de Europese Unie.

B.4.1. De richtlijn 2011/95/EU heeft tot doel normen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, alsook voor de inhoud van de verleende bescherming (artikel 1).

Artikel 2, punt *a*), van de richtlijn 2011/95/EU definieert de « internationale bescherming » als « de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus zoals omschreven in de punten *e*) en *g*) ».

Artikel 2, punt *e*), van dezelfde richtlijn definieert de « vluchtelingenstatus » als « de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling ».

Artikel 2, punt *f*), van dezelfde richtlijn definieert de « persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt » als « een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, [hij] een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen ».

De subsidiairebeschermingsstatus betreft de personen die geen aanspraak kunnen maken op de vluchtelingenstatus maar die, om andere redenen dan die welke zijn vermeld in het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (hierna : het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen), internationale bescherming genieten omdat zij bij de terugkeer naar hun land van herkomst of naar het land waar zij vroeger gewoonlijk verbleven, een reëel risico lopen op ernstige schade in de zin van artikel 15 van de richtlijn 2011/95/EU, met name onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Die richtlijn, die van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen de hoeksteen maakt van het internationale rechtstelsel ter bescherming van vluchtelingen (overweging nr. 4), vult de beschermingsregeling waarin dat Verdrag voorziet, aan met een subsidiairebeschermingsregeling (overweging nr. 33). Zij bepaalt dat de lidstaten personen die subsidiaire bescherming genieten, een verblijfstitel verstrekken voor een minimumtermijn van één jaar die kan worden verlengd (artikel 24, lid 2) en dat, tenzij anders is bepaald, de bepalingen die de kenmerken van de internationale bescherming omschrijven, zowel voor vluchtelingen gelden als voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen (artikel 20, lid 2).

Artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU bepaalt het volgende wat betreft de sociale voorzieningen voor personen die internationale bescherming genieten :

« 1. De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, in de lidstaat die deze bescherming heeft toegekend de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat.

2. In afwijking van de algemene regel in lid 1, kunnen de lidstaten de sociale bijstand voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus beperken tot de meest fundamentele prestaties die wat niveau en toegangsvoorwaarden betreft moeten overeenkomen met die welke voor de eigen onderdanen gelden ».

B.4.2. In het Belgische recht wordt de subsidiairebeschermingsstatus geregeld bij artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de wet van 15 december 1980), dat bepaalt :

« § 1. De subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend aan de vreemdeling, die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt en die geen beroep kan doen op artikel 9^{ter}, en ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade zoals bepaald in paragraaf 2 en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen en niet onder de uitsluitingsgronden zoals bepaald in artikel 55/4, valt.

§ 2. Ernstige schade bestaat uit :

- a) doodstraf of executie; of,
- b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of,
- c) ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict ».

Door de subsidiairebeschermingsstatus beschikt diegene die het voordeel daarvan geniet, over een verblijfstitel voor een termijn van één jaar, die gedurende vijf jaar verlengbaar is; na die periode van vijf jaar wordt de betrokkene toegelaten tot een verblijf van onbeperkte duur (artikel 49/2, §§ 2 en 3, van de wet van 15 december 1980), maar aan die subsidiairebeschermingsstatus komt een einde wanneer de omstandigheden op grond waarvan die status werd verleend, niet langer bestaan (artikel 55/5).

Een aanvraag om erkenning van de subsidiairebeschermingsstatus neemt de vorm aan van een verzoek om internationale bescherming. Dat verzoek wordt ambtshalve eerst onderzocht in het kader van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, en vervolgens in het kader van de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 49/3 van dezelfde wet).

B.5.1. De richtlijn 2011/55/EG beoogt minimumnormen vast te stellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van een massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, alsook een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden.

Artikel 2, punt a), van die richtlijn definieert de « tijdelijke bescherming » als « een procedure met een uitzonderlijk karakter die, in geval van massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van

oorsprong kunnen terugkeren, aan deze mensen onmiddellijke en tijdelijke bescherming biedt, met name wanneer tevens het risico bestaat dat het asielsysteem deze toestroom niet kan verwerken zonder dat dit leidt tot met de goede werking ervan strijdige gevolgen, in het belang van de betrokkenen en andere personen die om bescherming vragen ».

Artikel 13 van die richtlijn bepaalt :

« 1. De lidstaten zorgen ervoor dat de begunstigden van tijdelijke bescherming een fatsoenlijk onderkomen krijgen of, in voorkomend geval, middelen te hunner beschikking krijgen om huisvesting te vinden.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de begunstigden van tijdelijke bescherming de nodige hulp ontvangen inzake sociale bijstand en levensonderhoud, wanneer zij over onvoldoende middelen beschikken, alsmede medische zorg. Onverminderd lid 4 behelst de nodige hulp inzake medische zorg ten minste spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten.

3. Wanneer de begunstigden een al dan niet beloonde werkzaamheid uitoefenen, wordt bij de bepaling van de hoogte van de steun rekening gehouden met de mogelijkheden die deze personen hebben in hun eigen levensonderhoud te voorzien.

4. De lidstaten voorzien begunstigden van tijdelijke bescherming met bijzondere behoeften, zoals niet-begeleide minderjarigen of personen die folteringen, verkrachtingen of andere ernstige vormen van geestelijk, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan, van de nodige medische of andere hulp ».

B.5.2. Op 4 maart 2022 heeft de Raad het uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 « tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan » genomen.

Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn 2001/55/EG was de tijdelijke bescherming eerst van toepassing voor een initiële periode van één jaar, tot en met 4 maart 2023, en werd die vervolgens automatisch met één jaar verlengd tot en met 4 maart 2024. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van dezelfde richtlijn werd de tijdelijke bescherming vervolgens verlengd tot en met 4 maart 2025 bij het uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 van de Raad van 19 oktober 2023 « tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 », en daarna tot en met 4 maart 2026 bij het uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836 van de Raad van 25 juni 2024 met hetzelfde opschrift.

B.5.3. De richtlijn 2001/55/EG is in het Belgische recht omgezet bij de artikelen 57/29 tot 57/36 van de wet van 15 december 1980, zoals ingevoerd bij de wet van 18 februari 2003 « tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (1) ».

Artikel 57/29 van de wet van 15 december 1980 bepaalt :

« § 1. In geval van een massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden naar lid-Statens van de Europese Unie die is vastgesteld bij een besluit van de Raad van de Europese Unie dat is uitgevaardigd met toepassing van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, genieten de personen die tot de in dat besluit omschreven bijzondere groepen behoren vanaf de daarin vastgestelde datum tijdelijke bescherming.

§ 2. Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 57/32 en op voorwaarde dat een besluit van de Raad van de Europese Unie, aangenomen overeenkomstig de richtlijn 2001/55/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 juli 2001, bedoeld in § 1, niet eerder een einde maakt aan de tijdelijke bescherming, wordt deze tijdelijke bescherming verleend aan de bedoelde personen voor een periode van één jaar vanaf de datum van de inwerkingstelling van de tijdelijke bescherming en wordt deze automatisch verlengd met zes maanden voor een tweede periode van één jaar.

Deze totale periode van twee jaar kan verlengd worden voor een nieuwe periode van maximaal 1 jaar door een nieuw besluit van de Raad van de Europese Unie, aangenomen overeenkomstig de richtlijn 2001/55/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 juli 2001, bedoeld in § 1 ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.6. Volgens de Ministerraad is de prejudiciële vraag onontvankelijk in zoverre zij betrekking heeft op artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU en op artikel 13 van de richtlijn 2001/55/EG.

B.7.1. Het Hof is bevoegd om na te gaan of de aan zijn toetsing voorgelegde bepalingen de normen van een Europese richtlijn schenden, in samenhang gelezen met de grondwetsbepalingen ten aanzien waarvan het Hof zijn toetsing kan uitoefenen krachtens artikel 142 van de Grondwet, zoals te dezen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.7.2. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.8. Volgens de Ministerraad zijn de twee in B.1 beoogde categorieën van vreemdelingen niet vergelijkbaar.

B.9. De begunstigden van subsidiaire bescherming en de begunstigden van tijdelijke bescherming zijn twee categorieën van vreemdelingen die hun land van herkomst of hun land van verblijf zijn ontvlucht en die legaal op het Belgische grondgebied verblijven. Die twee categorieën van vreemdelingen zijn voldoende vergelijkbaar wat betreft het type van sociale prestatie waarvoor zij in aanmerking komen.

B.10. Artikel 2 van de wet van 21 juli 2016 heeft het toepassingsgebied van de wet van 26 mei 2002 uitgebreid tot de begunstigden van subsidiaire bescherming. In de parlementaire voorbereiding werd die uitbreiding verantwoord door de wil om de begunstigden van subsidiaire bescherming en de vluchtelingen « op een gelijkaardige manier te integreren in onze maatschappij » :

« Het totaal aantal asielaanvragen is de afgelopen tijd aanzienlijk gestegen. Een groot aantal van deze aanvragen zal uiteindelijk leiden tot een erkenning van het statuut van vluchteling of van subsidiair beschermde. Korte tijd na de erkenning zullen deze personen de opvangstructuren van FEDASIL verlaten en zullen de betrokkenen, indien nodig, een beroep doen op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Het verblijfsrecht van een vluchteling geeft indien aan alle andere voorwaarden voldaan wordt, recht op maatschappelijke integratie in het kader van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (hierna : RMI-wet).

Het verblijfsrecht van een subsidiair beschermde gaf voorafgaand aan deze wetswijziging, indien aan alle andere voorwaarden voldaan werd, recht op financiële hulpverlening in het kader van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Het is echter belangrijk om deze beide groepen van legaal op ons grondgebied verblijvende personen op een gelijkaardige manier te integreren in onze maatschappij.

Het is dan ook in dit licht dat er werd besloten om de categorie van subsidiair beschermden op te nemen in het personeel toepassingsgebied van de RMI-wet » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1864/001, pp. 5-6).

B.11. Door het recht op maatschappelijke integratie toe te kennen aan de begunstigden van subsidiaire bescherming, heeft de wetgever het in B.4.1 vermelde artikel 29, lid 1, van de richtlijn 2011/95/EU omgezet, dat, onder voorbehoud van de mogelijkheid tot afwijking in lid 2 van dezelfde bepaling, vereist dat vluchtelingen en begunstigden van subsidiaire bescherming, in de lidstaat die een van die twee vormen van internationale bescherming heeft toegekend, « de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat ». Met de in het geding zijnde bepaling verkrijgen de begunstigden van subsidiaire bescherming immers, net zoals de vluchtelingen, dezelfde sociale prestatie als die welke aan de Belgen wordt toegekend.

Het Hof moet evenwel onderzoeken of de wetgever, door de begunstigden van tijdelijke bescherming niet op te nemen bij de begunstigden van het recht op maatschappelijke integratie, tussen de vreemdelingen van die categorie en de vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten een verschil in behandeling heeft ingevoerd dat bestaanbaar is met de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU en met artikel 13 van de richtlijn 2001/55/EG.

B.12.1. 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.

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 er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.12.2. Bij het bepalen van zijn beleid in sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid.

Wat het recht op maatschappelijke integratie en inzonderheid het bedrag en de voorwaarden inzake de toekenning van het leefloon betreft, dient de wetgever rekening te houden met artikel 22 van de Grondwet, dat het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven waarborgt, en met artikel 23 van de Grondwet, dat eenieder het recht waarborgt een menswaardig leven te leiden en sociale bijstand te genieten.

B.13. Zoals in B.2.2 is vermeld, kent de wet van 26 mei 2002 onder bepaalde voorwaarden een leefloon toe aan personen die niet over voldoende middelen beschikken, teneinde hen in staat te stellen een menswaardig leven te leiden.

B.14. In zoverre zij een leefloon toekent aan de begunstigden van subsidiaire bescherming, met uitsluiting van de begunstigden van tijdelijke bescherming, voert de in het geding zijnde bepaling een verschil in behandeling in dat berust op de omstandigheid dat de vreemdeling als begunstigde van de ene of de andere status is erkend door de Belgische autoriteiten dan wel door de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat van de Unie. Dat criterium van onderscheid is objectief en pertinent, aangezien de Belgische autoriteiten niet dezelfde verplichtingen hebben tegenover vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten, als tegenover vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten.

Het in B.5.1 vermelde artikel 13 van de richtlijn 2001/55/EG vereist immers dat de lidstaten ervoor zorgen dat de begunstigden van tijdelijke bescherming «de nodige hulp ontvangen inzake sociale bijstand en levensonderhoud, wanneer zij over onvoldoende middelen beschikken, alsmede medische zorg». Daaruit volgt dat de lidstaten niet ertoe gehouden zijn, krachtens het recht van de Europese Unie, om aan vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten een sociale bescherming toe te kennen die even uitgebreid is als de in B.11 bedoelde sociale bescherming die zij moeten toekennen aan vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten.

B.15.1. De in het geding zijnde maatregel brengt geen onevenredige gevolgen met zich mee, aangezien de begunstigden van tijdelijke bescherming die geen recht hebben op een leefloon en die behoeftig zijn of onvoldoende middelen van bestaan hebben, krachtens artikel 1 van de wet van 8 juli 1976 recht hebben op maatschappelijke dienstverlening. Die heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke

waardigheid. Elke persoon heeft in principe recht erop, ongeacht de nationaliteit, en dus ook vreemdelingen die op legale wijze op het grondgebied verblijven.

B.15.2. De wetgever preciseert niet onder welke voorwaarden die maatschappelijke dienstverlening wordt toegekend.

Die dienstverlening kan, overeenkomstig artikel 57 van de wet van 8 juli 1976, onder verschillende vormen worden toegekend, zoals hulp in contanten of in natura, en kan zowel van lenigende als van curatieve of preventieve aard zijn (artikel 57, § 1, tweede lid); de dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn (artikel 57, § 1, derde lid); bovendien is bepaald dat de materiële hulp in de meest passende vorm wordt verstrekt (artikel 60, § 3).

Het behoort tot de bevoegdheid van het betrokken openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en, in geval van betwisting, tot die van de rechter, om uitspraak te doen over het bestaan van een behoefte aan dienstverlening, over de omvang daarvan en om « de meest passende middelen [voor te stellen] om daarin te voorzien » (artikel 60, § 1).

Bovendien bepaalt artikel 60, § 3, tweede lid, van die wet, zoals gewijzigd bij artikel 58 van de wet van 26 mei 2002, dat de financiële hulpverlening bij beslissing van het centrum kan worden onderworpen aan de voorwaarden vermeld in de artikelen 3, 5° en 6°, 4, 11 en 13, § 2, van de wet van 26 mei 2002.

B.15.3. Wanneer maatschappelijke dienstverlening wordt toegekend in de vorm van financiële maatschappelijke hulp, wordt zij meestal vastgelegd onder verwijzing naar de bedragen van het leefloon.

Maatschappelijke dienstverlening is van nature een instrument dat moet worden aangepast aan de behoeften van elke begunstigde, zodat het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of de rechter andere vormen van maatschappelijke dienstverlening kan toekennen ter aanvulling van de financiële maatschappelijke hulp.

Ten slotte, daar waar de toekenning van maatschappelijke dienstverlening gekoppeld is aan de voorwaarde dat de aanvrager een staat van behoefteigheid aantoont, is de toekenning van het

recht op maatschappelijke integratie onderworpen aan de voorwaarde dat hij « niet over toereikende bestaansmiddelen [beschikt], noch er aanspraak [kan] op maken, noch in staat [is] deze hetzij door eigen inspanningen, hetzij op een andere manier te verwerven » (artikel 3, 4°, van de wet van 26 mei 2002). Daaruit volgt dat de toekenning van het recht op maatschappelijke integratie, zoals die van maatschappelijke dienstverlening, onderworpen is aan een voorwaarde inzake bestaansmiddelen.

B.16. Rekening houdend met hetgeen in B.15.1 tot B.15.3 is vermeld, heeft het verschil in behandeling tussen vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten en vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten geen onevenredige gevolgen voor de betrokkenen.

B.17. Het verschil in behandeling is redelijk verantwoord.

De in het geding zijnde bepaling is bestaanbaar met de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU en met artikel 13 van de richtlijn 2001/55/EG.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 3, 3°, van de wet van 26 mei 2002 « betreffende het recht op maatschappelijke integratie », zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 21 juli 2016 « houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie », schendt niet de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking) » en met artikel 13 van de richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 « betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen ».

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 november 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul