

Rolnummer 6356
Arrest nr. 9/2017 van 25 januari 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 7, § 14, vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, ingevoegd bij artikel 114 van de programmawet van 2 augustus 2002, gesteld door de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 9 februari 2016 in zake Yasmine Isanja Sewolo tegen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 februari 2016, heeft de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 7, § 14, vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, ingevoegd bij artikel 114 van de programmawet van 2 augustus 2012 [lees : 2002], dat een wettelijke grondslag aan artikel 43, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering heeft gegeven, de artikelen 10, 11, 16, 23 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, in zoverre die bepaling enkel aan de vreemdelingen een aanvullende voorwaarde oplegt, namelijk dat het recht op uitkeringen ingevolge de beëindiging van studies enkel binnen de grenzen van een bilaterale of internationale overeenkomst geldt, terwijl die vreemdelingen daarenboven alle andere voorwaarden voor de toekenning van de inschakelingsuitkeringen vervullen die van dien aard zijn dat zij hun werkelijke banden met België aantonen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Yasmine Isanja Sewolo, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Dufresne, advocaat bij de balie te Brussel;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Loveniers, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 16 november 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en A. Alen 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 7 december 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 7 december 2016 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

Yasmine Isanja Sewolo, eiseres voor de verwijzende rechter, is op 3 april 1993 geboren in Kinshasa. Zij is op 17 oktober 2000 met haar moeder in België aangekomen. Die laatste heeft de Belgische nationaliteit verkregen op 27 februari 2013, terwijl de eiseres nog steeds de Congolese nationaliteit heeft.

Op 13 augustus 2013 heeft Yasmine Isanja Sewolo een formulier C1 (aangifte van de persoonlijke en familiale toestand) ingediend bij de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVV). Zij preciseert dat zij met haar moeder en haar vader samenwoont en dat zij in het bezit is van een verblijfsvergunning (model « B-kaart ») die geldig is van 13 november 2008 tot 13 november 2013. Zij is nog steeds ingeschreven in het vreemdelingenregister.

Na op 30 juni 2011 een vierde jaar beroepssecundair onderwijs te hebben beëindigd, heeft zij van 21 oktober 2011 tot 2 juli 2012 een opleiding als animatrice in de podiumkunsten gevolgd. Die opleiding past in het kader van een overeenkomst voor beroepsopleiding. *Bruxelles Formation* heeft een einde gemaakt aan de opleiding wegens ongeschiktheid om het beroep aan te leren (zonder foutieve houding). Yasmine Isanja Sewolo was van 20 september 2011 tot 6 augustus 2012 en vanaf 14 oktober 2012 ingeschreven als werkzoekende bij Actiris.

Op 5 september 2013 heeft de eiseres een formulier C.109/36 ingediend teneinde het voordeel van de inschakelingsuitkeringen op basis van haar studie te genieten. Die aanvraag blijkt te zijn ingediend op initiatief van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, door wiens tussenkomst zij maatschappelijke dienstverlening geniet.

Op 17 oktober 2013 besliste het werkloosheidsbureau te Brussel om Yasmine Isanja Sewolo niet het voordeel van de inschakelingsuitkeringen vanaf 1 augustus 2013 te laten genieten.

Die beslissing is gebaseerd op artikel 43, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering. In zoverre Yasmine Isanja Sewolo een onderdaan van de Democratische Republiek Congo is, die geen bilaterale overeenkomst van sociale zekerheid met België heeft gesloten, kan Yasmine Isanja Sewolo niet het voordeel van de inschakelingsuitkeringen genieten.

In haar verzoekschrift dat op 10 januari 2014 ter griffie van de Arbeidsrechtbank te Brussel is neergelegd, stelt Yasmine Isanja Sewolo tegen die beslissing een beroep in.

Luidens een uitvoerig gemotiveerd vonnis, en na onder meer het arrest nr. 59/2009 van het Hof van 25 maart 2009 te hebben vermeld, dat is gewezen in verband met het eerste tot derde lid van artikel 7, § 14, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, ingevoegd bij artikel 114 van de programmawet van 2 augustus 2002, heeft de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag gesteld, aangezien zij vaststelt dat het aangevoerde verschil in behandeling enkel zou voortvloeien uit het feit dat de eiseres geen Belg is en niet behoort tot de categorie van de in artikel 7, § 14, vierde lid, van de voormelde besluitwet opgenomen « bevoorrechte » vreemdelingen.

III. In rechte

- A -

A.1. Yasmine Isanja Sewolo voert in haar memorie aan dat artikel 7, § 14, vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 een discriminatie kan doen ontstaan die onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens *juncto* artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Door als voorwaarde te stellen dat men een onderdaan moet zijn van een Staat waarmee België een internationale overeenkomst heeft gesloten teneinde inschakelingsuitkeringen te verkrijgen, is het in het geding zijnde artikel immers in strijd met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat elk verschil in behandeling op grond van nationaliteit verbiedt.

Yasmine Isanja Sewolo beroept zich op het arrest van 30 september 2003 dat door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is gewezen (arrest *Koua Poirrez* t. Frankrijk) en op het arrest dat door datzelfde Hof op 16 september 1996 is gewezen (arrest *Gaygusuz* t. Oostenrijk). In het eerste geval werd Frankrijk veroordeeld door het Hof, dat heeft geoordeeld dat de weigering om een in zijn wetgeving bedoelde uitkering voor gehandicapte volwassenen toe te kennen aan een Ivoriaanse onderdaan discriminerend was.

De twee in de prejudiciële vraag vergeleken categorieën van rechtzoekenden, namelijk de Belgen en de vreemdelingen die niet door een overeenkomst zijn bevoorrecht, zijn vergelijkbaar in zoverre het voordeel van de wachtuitkeringen in elk geval afhankelijk wordt gesteld van een reeks voorwaarden die ertoe strekken het daadwerkelijke karakter aan te tonen van de band die hen met België verbindt. Aldus waarborgt de wachttijdvoorwaarde een zekere duurzaamheid van het verblijf, en de voorwaarden inzake regelmatigheid van verblijf en bezit van een arbeidskaart tonen ook het daadwerkelijke karakter aan van de band die hen met België verbindt. De toelaatbaarheidsvoorwaarden (secundair onderwijs in België of een gelijkwaardige studie in het buitenland hebben beëindigd, mits zes jaar in België is gevolgd) tonen eveneens de verbondenheid met België aan.

Die nationaliteitsvoorwaarde zou moeten worden opgeheven, zo vervolgt Yasmine Isanja Sewolo, omdat zij aan de oorsprong ligt van een verschil in behandeling dat zowel ten aanzien van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als ten aanzien van die van het Grondwettelijk Hof onaanvaardbaar is.

In het arrest *Gaygusuz* t. Oostenrijk heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat de ontstentenis van een overeenkomst met het land waarvan de buitenlandse aanvrager de nationaliteit heeft, geen zeer sterke overweging is.

De eiseres voor de verwijzende rechter begrijpt evenmin wat haar zou onderscheiden van de situatie van een gezin waarin haar moeder niet de Belgische nationaliteit zoals in het voorliggende geval maar die van een andere Staat van de Europese Unie zou hebben gehad, hetgeen haar rechtstreeks de toekenning van de wachtuitkeringen zou hebben verleend.

A.2.1. Vooraf is de Ministerraad van mening dat artikel 16 van de Grondwet, waarnaar in de prejudiciële vraag wordt verwezen, te dezen niet van toepassing is, aangezien dat artikel enkel betrekking heeft op de onteigening ten algemenen nutte.

Daarenboven meent hij dat de toetsingsnormen zouden moeten worden geïnterpreteerd in het licht van andere internationaalrechtelijke bepalingen en met name in het licht van de artikelen 68 en 69 van het Verdrag nr. 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna : IAO-Verdrag).

Artikel 68 van dat Verdrag maakt het mogelijk de toekenning van op bijdragen berustende uitkeringen aan een buitenlandse onderdaan te onderwerpen aan de wederkerigheidsvoorwaarde, terwijl artikel 69 toestaat dat een verstrekking kan worden geschorst indien daarenboven in het onderhoud van de betrokkene wordt voorzien met openbare fondsen, hetgeen te dezen het geval is, aangezien de eiseres maatschappelijke dienstverlening geniet.

A.2.2. Het nationaliteitscriterium is volgens de Ministerraad een objectief criterium om *in casu* een verschil in behandeling te verantwoorden. Daarenboven wordt niet betwist dat het in het geding zijnde artikel 7, § 14, vierde lid, van de voormelde besluitwet wel degelijk een wet vormt, zoals artikel 191 van de Grondwet vereist.

Alvorens aan te tonen dat het door de wetgever nagestreefde doel legitiem en redelijk is, brengt de Ministerraad eerst in herinnering dat de hier in het geding zijnde inschakelingsuitkeringen geen normale werkloosheidsuitkeringen zijn. Terwijl die laatste het kenmerk vertonen dat zij tot een op bijdragen berustend socialezekerheidsstelsel behoren, in de zin van artikel 68, lid 2, van het IAO-Verdrag, vertoont de toekenning van de inschakelingsuitkeringen een uitzonderlijk en afwijkend karakter. Allereerst is het doel ervan verschillend, het gaat erom een tijdelijk inkomen toe te kennen aan werknemers die nooit of onvoldoende hebben gewerkt teneinde hun de mogelijkheid te bieden op de arbeidsmarkt te worden ingeschakeld. Het gaat dus niet om een vervangingsinkomen. Vervolgens wijken de inschakelingsuitkeringen af van het verzekeringsbeginsel waarop de werkloosheidsverzekering steunt. *In casu* worden de uitkeringen immers gestort, zelfs indien de gerechtigden erop nooit of onvoldoende hebben bijgedragen aan de sociale zekerheid van de werknemers.

De solidariteit van de werknemers, uitgedrukt ten gunste van de gerechtigden op inschakelingsuitkeringen, wordt evenwel afhankelijk gesteld van het behoud van een bijzonder financieel evenwicht. Het afwijkende en uitzonderlijke karakter van de inschakelingsuitkeringen verklaart waarom die uitkeringen de eerste zijn waarop de besparingsmaatregelen betrekking hebben waartoe ofwel door de wetgever, ofwel door de federale Regering is beslist teneinde te verzekeren dat België zijn internationale verplichtingen nakomt. De hervorming van de

inschakelingsuitkeringen, die is aangevangen met het federale regeerakkoord van 1 december 2011, werd aldus verantwoord door de noodzaak om het begrotingsevenwicht te bereiken en de tewerkstellingsgraad te verbeteren.

A.2.3. De toepassing van een nationaliteitsvoorwaarde waarin specifiek in artikel 7, § 14, vierde lid, van de voormelde besluitwet is voorzien, vloeit tegelijk voort uit die wil van de wetgever om de financiële levensvatbaarheid van het stelsel van de werkloosheidsverzekering te waarborgen en uit de wil om de bescherming van de belangen van de Belgische onderdanen in het buitenland te verzekeren.

Door die voorwaarde voor het openen van het recht op werkloosheidsuitkeringen te stellen, hebben de wetgever en de Koning onderhandelingsruimte met de vreemde Staten willen behouden. Indien die voorwaarde niet bestond, zouden de vreemde Staten niet langer bereid zijn een werkloosheidsverzekering aan Belgische onderdanen toe te kennen, aangezien de eigen onderdanen van die Staten, zonder dergelijke akkoorden, hun rechten op socialezekerheidsprestaties zouden verkrijgen. Die wederkerigheidsvoorwaarde wordt overigens aanvaard in het internationale recht.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft die wederkerigheidsvoorwaarde geldig verklaard in het arrest *Carson en anderen t. Verenigd Koninkrijk* van 16 maart 2010.

Van die wederkerigheidsvoorwaarde kan dus ook gebruik worden gemaakt om de levensvatbaarheid van het stelsel van de werkloosheidsverzekering te waarborgen, dat berust op de solidariteit tussen de werknemers die hebben bijgedragen en de gerechtigden op een inschakelingsuitkering die nooit of onvoldoende hebben bijgedragen aan dat stelsel.

De Ministerraad voert aan dat het gemaakte onderscheid redelijk is en evenredig met het nagestreefde doel dat noodzakelijk is om het de Belgische Staat mogelijk te maken de middelen te behouden om met vreemde Staten over een sociale bescherming ten voordele van de buitenlandse onderdanen te onderhandelen, en het is dat ook om de economische levensvatbaarheid van het stelsel van de werkloosheidsuitkeringen en in het bijzonder van de inschakelingsuitkeringen te verzekeren. De Ministerraad brengt in herinnering dat die uitkeringen worden toegekend aan de onderdanen van Staten die Belgische onderdanen gelijkstellen met hun eigen nationale onderdanen (landen van de Europese Unie, landen van de Europese Economische Ruimte of Zwitserland) en aan de onderdanen van Staten die een groot contingent werknemers leveren of dat vroeger hebben gedaan (Algerije, Marokko, Tunesië en Turkije).

De andere categorieën van vreemdelingen die de inschakelingsuitkeringen kunnen genieten, zijn diegenen die om humanitaire, familiale of strikt politieke redenen met Belgische onderdanen zijn gelijkgesteld.

Het redelijke en evenredige karakter van het bij artikel 7, § 14, vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 gemaakte onderscheid kan bovendien worden onderzocht ten aanzien van de algehele sociale bescherming die door de Belgische wetgeving wordt geboden en die een vreemdeling geniet.

In dat verband waarborgt artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn aan elke persoon die zich in België in een staat van behoefte bevindt, een recht op maatschappelijke dienstverlening om hem de mogelijkheid te bieden een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Aldus bestaat er voor diegenen die kunnen aantonen dat zij behoeftig zijn, steeds een laatste vangnet, via de maatschappelijke dienstverlening die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt toegekend. Yasmine Isanja Sewolo geniet die bijstand trouwens.

A.2.4. Ten slotte, zo voert de Ministerraad aan, bestaan er zeer sterke overwegingen die de grondslag kunnen vormen voor het in het geding zijnde verschil in behandeling. In dat verband heeft de verwijzende rechter maar een gedeeltelijk beeld van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Gesteld dat dergelijke zeer sterke overwegingen daadwerkelijk vereist zouden zijn (hetgeen het Europees Hof, volgens de Ministerraad, niet steeds eist), moeten die worden onderzocht ten aanzien van de beoordelingsruimte die aan de Staten is toegekend, en met name op sociaal en economisch gebied. En in het voormelde arrest *Carson en anderen t. Verenigd Koninkrijk* kent het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan de lidstaten een ruime bevoegdheid toe om over bilaterale socialezekerheidsverdragen te onderhandelen.

A.2.5. De Ministerraad verwijst ten slotte naar de rechtspraak van het Hof, dat in de arresten nrs. 8/99 van 28 januari 1999 en 86/2014 van 6 juni 2014 heeft geoordeeld dat de criteria die uit de nationaliteit en, met betrekking tot de niet-EU-vreemdelingen, uit het al dan niet bestaan van een wederkerigheidsakkoord zijn afgeleid, objectieve criteria uitmaken.

De verantwoording die uit de twee voormelde arresten van het Grondwettelijk Hof is afgeleid, kan volledig worden overgenomen in het geval van Yasmine Isanja Sewolo.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 7, § 14, vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, zoals ingevoegd bij artikel 114 van de programmawet van 2 augustus 2002, dat luidt :

« Deze paragraaf betreft de wachttijdvoorwaarden voor de toekenning van het recht op uitkeringen bedoeld in § 1, derde lid, *i, m, o* en *p*, in hoofde van de vreemde of staatloze werknemer.

[...]

Het recht op uitkeringen ingevolge de beëindiging van studies geldt in hoofde van de vreemde of staatloze werknemer enkel binnen de grenzen van een bilaterale of een internationale overeenkomst. Dit recht geldt eveneens voor de onderdanen van de landen opgesomd in de wet van 13 december 1976 houdende goedkeuring van de bilaterale akkoorden betreffende de tewerkstelling in België van buitenlandse werknemers ».

Artikel 7, § 1^{septies}, tweede lid, 2°, van de besluitwet, zoals ingevoegd bij artikel 35 van de wet van 25 april 2014 houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid (*Belgisch Staatsblad*, 6 juni 2014, in werking getreden op 16 juni 2014), bepaalt dat de Koning kan vaststellen onder welke voorwaarden en nadere regels een werknemer de verzekering op basis van zijn studie kan genieten, terwijl hij niet voldoet aan de voorwaarde het vereiste aantal arbeids- of gelijkgestelde dagen te hebben gewerkt.

B.1.2. De in het geding zijnde bepaling verleent een wettelijke grondslag aan artikel 43 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, dat bepaalt :

« § 1. Onverminderd de voorgaande bepalingen wordt de vreemde of staatloze werknemer slechts toegelaten tot het recht op uitkeringen indien hij voldoet aan de wetgeving die betrekking heeft op de vreemdelingen en op deze die betrekking heeft op de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten.

De in België verrichte arbeid komt slechts in aanmerking indien hij verricht werd overeenkomstig de wetgeving die betrekking heeft op de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten.

De artikelen 35, 36, 37, § 2 en 38, § 2, zijn slechts toepasselijk binnen de grenzen van een internationale overeenkomst. Nochtans zijn de artikelen 35 en 36 eveneens van toepassing op de onderdanen van de landen opgesomd in de wet van 13 december 1976 houdende goedkeuring van de bilaterale akkoorden betreffende de tewerkstelling in België van buitenlandse werknemers.

[...] ».

B.1.3. In de parlementaire voorbereiding werd de invoering van het vermelde artikel 7, § 14, als volgt verantwoord :

« [Het betreft] een bepaling die de bestaande regelgeving inzake het recht op werkloosheidsuitkeringen op grond van arbeidsprestaties [...] in hoofde van werknemers van vreemde nationaliteit, ongewijzigd overneemt.

[...]

Er wordt voorgesteld de betreffende bepalingen op te nemen in een wet in de formele zin van het woord, aangezien bepaalde rechtspraak oordeelt dat de Koning *in casu* niet de bevoegdheid bezit om afwijkende bepalingen uit te vaardigen ten aanzien van personen van vreemde nationaliteit. Zo oordeelde recent het Hof van Cassatie in een arrest van 25 maart 2002. [...]

Het amendement beoogt dus de huidige regeling bij koninklijk besluit om te zetten in een wet en brengt dus geen wijziging aan in de rechten en plichten van de werknemer zelf » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1823/003, pp. 6-7).

B.2. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 7, § 14, vierde lid, van de voormelde besluitwet met de artikelen 10, 11, 16, 23 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14 van dat Verdrag. In de prejudiciële vraag worden de Belgische en buitenlandse gerechtigden op een inschakelingsuitkering vergeleken met de vreemdelingen die onderdanen zijn van landen waarmee België geen internationale overeenkomst van sociale zekerheid heeft gesloten of die niet tot de categorie van de bevoorrechte vreemdelingen behoren, aangezien die laatsten die uitkering niet genieten, ook al vervullen zij alle andere voorwaarden voor de toekenning ervan.

Volgens de verwijzende rechter is het verschil in behandeling uitsluitend gebaseerd op de nationaliteitsvoorwaarde, bij gebrek aan enige overweging die de weigering zou kunnen verantwoorden.

Uit de motivering van het verwijzingsvonnis blijkt dat de eiseres voor de verwijzende rechter, die een inschakelingsuitkering wenst te krijgen, maatschappelijke dienstverlening geniet die door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : OCMW) is toegekend.

Het Hof beperkt het onderzoek van de prejudiciële vraag tot het geschil zoals het aan de verwijzende rechter is voorgelegd.

B.3.1. Artikel 191 van de Grondwet bepaalt :

« Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ».

B.3.2. Op grond van die bepaling kan een verschil in behandeling dat een vreemdeling benadeelt alleen bij een wetkrachtige norm worden ingevoerd. Die bepaling heeft niet tot doel de wetgever ertoe te machtigen, wanneer hij een dergelijk verschil in het leven roept, zich eraan te onttrekken de in de Grondwet verankerde fundamentele beginselen in acht te nemen. Uit artikel 191 vloeit dus niet voort dat de wetgever, wanneer hij een verschil in behandeling ten nadele van vreemdelingen invoert, niet erover moet waken dat dit verschil niet discriminerend is, ongeacht de aard van de in het geding zijnde beginselen.

B.4. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

[...] ».

B.5.1. Tot de rechten en vrijheden die door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden gewaarborgd, behoren de rechten en vrijheden die voortvloeien uit internationale verdragsbepalingen die België binden.

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

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

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

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

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

B.5.3. In navolging van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, wat het voormelde artikel 14 betreft (zie o.a. EHRM, 30 september 2003, *Koua Poirrez t. Frankrijk*, § 46), heeft het Hof geoordeeld, wat de voormelde artikelen 10 en 11 van de Grondwet

betreft, dat enkel zeer sterke overwegingen een verschil in behandeling kunnen verantwoorden dat uitsluitend op de nationaliteit berust (zie o.a. arrest nr. 12/2013 van 21 februari 2013, B.11, en arrest nr. 82/2016 van 2 juni 2016, B.5.3).

De wetgever beschikt bij het bepalen van zijn beleid in sociaaleconomische aangelegenheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid (EHRM, grote kamer, 18 februari 2009, *Andrejeva t. Letland*, § 83), wat met name het geval is wanneer het gaat om het beleid inzake inschakelingsuitkeringen die met overheidsfondsen worden gefinancierd.

B.5.4. Bij haar arrest *Carson en anderen t. Verenigd Koninkrijk* van 16 maart 2010 heeft de grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat de ontstentenis van het recht op verhoging van de pensioenen voor de gepensioneerden die verblijven in landen die geen wederkerigheidsakkoorden met het Verenigd Koninkrijk hebben gesloten, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met artikel 14 van dat Verdrag, niet schendt. Uit het arrest blijkt dat de lidstaten te dezen over een grote appreciatiemarge beschikken en dat het belang voor de Staten om in deze aangelegenheid wederkerigheidsakkoorden te sluiten, wordt erkend. Het feit dat een Staat een dergelijk akkoord met een land heeft gesloten, kan voor die Staat geen verplichting in het leven roepen om dezelfde voordelen inzake sociale zekerheid toe te kennen aan personen die in andere landen wonen (EHRM, grote kamer, *Carson e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 88-90).

B.5.5. Het Hof dient evenwel te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling pertinent is in het licht van het nagestreefde doel en of zij geen onevenredige gevolgen heeft voor een bepaalde categorie van personen. Van discriminatie zou derhalve slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van de regels inzake inschakelingsuitkeringen een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.6.1. Krachtens artikel 7, § 14, vierde lid, van de in het geding zijnde besluitwet van 28 december 1944 wordt de inschakelingsuitkering enkel aan een vreemdeling betaald indien hij de nationaliteit heeft van een land waarmee België een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten, indien hij een erkende vluchteling is of indien hij behoort tot de onderdanen

van de landen die zijn opgesomd in de wet van 13 december 1976 houdende goedkeuring van de bilaterale akkoorden betreffende de tewerkstelling in België van buitenlandse werknemers.

B.6.2. De eigen finaliteit van de werkloosheidswetgeving belet niet dat de wetgever vanuit een bezorgdheid om het socialezekerheidssysteem rechtvaardig en betaalbaar te houden, daarin in het bijzonder met betrekking tot de inschakelingsuitkeringen in afwijkingen mag voorzien.

In tegenstelling tot de werkloosheidsuitkeringen, die een vervangingsinkomen vormen, zijn de inschakelingsuitkeringen immers bestemd om een tijdelijk inkomen toe te kennen aan gerechtigden die nooit hebben gewerkt of die onvoldoende hebben gewerkt. Bovendien wijkt de toekenning van inschakelingsuitkeringen af van het verzekeringsbeginsel waarop de werkloosheidsverzekering steunt, aangezien de inschakelingsuitkeringen worden gestort aan rechthebbende jongeren die nooit hebben bijgedragen of onvoldoende hebben bijgedragen aan de sociale zekerheid van de werknemers.

B.6.3. Wat betreft de uitsluiting van het voordeel van de inschakelingsuitkeringen voor de vreemdelingen die zich niet in een van de in B.1.1 vermelde voorwaarden bevinden, is in een dergelijke uitsluiting voorzien bij artikel 68 van het Verdrag nr. 102 van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna : IAO-Verdrag) van 1952 betreffende de sociale zekerheid, dat bepaalt :

« 1. De verblijvende personen die geen onderdanen zijn moeten dezelfde rechten hebben als de verblijvende personen die onderdanen zijn. Wat de uitkeringen of de gedeelten van uitkeringen aangaat welke uitsluitend of overwegend door openbare fondsen worden gefinancierd en wat de overgangsstelsels aangaat, mogen er evenwel bijzondere bepalingen ten opzichte van de niet-onderdanen en ten opzichte van de onderdanen die buiten het grondgebied van het Lid geboren zijn, voorgeschreven worden.

2. In de stelsels van sociale zekerheid waarvoor er bijdragen moeten betaald worden en waarvan de bescherming op de loonarbeiders van toepassing is, moeten de beschermde personen die onderdanen zijn van een ander Lid dat de verplichtingen aanvaard heeft welke voortvloeien uit het overeenstemmend Deel van het Verdrag, ten opzichte van dit Deel, dezelfde rechten hebben als de onderdanen van het betrokken Lid. De toepassing van deze paragraaf zal evenwel kunnen afhangen van het bestaan van een bilateraal of multilateraal akkoord waarbij een wederkerigheid voorzien wordt ».

Artikel 69 van hetzelfde Verdrag bepaalt bovendien :

« Een verstrekking waarop een beschermde persoon zou recht hebben gehad in toepassing van om het even welke der Delen II tot X van dit Verdrag, kan geschorst worden in een mate welke kan voorgeschreven worden :

[...];

b) zolang er in het onderhoud van de betrokkene voorzien wordt met openbare fondsen of ten koste van een instelling of van een dienst voor sociale zekerheid; zo de verstrekking de kosten van dit onderhoud te boven gaat, moet het verschil toegekend worden aan de personen die ten laste van de gerechtigde zijn;

[...] ».

B.6.4. Ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel is het verschil in behandeling redelijk verantwoord en heeft het geen onevenredige gevolgen aangezien de eiseres voor de verwijzende rechter, die de inschakelingsuitkering te dezen niet kan genieten, de door het OCMW toegekende maatschappelijke dienstverlening geniet, een verstrekking die onder het toepassingsgebied van het voormelde artikel 69, b), van het IAO-Verdrag valt.

B.6.5. Ten slotte, rekening houdend met die elementen en met de financiële kosten van de inschakelingsuitkering, is het niet zonder redelijke verantwoording het voordeel daarvan uitsluitend te hebben voorbehouden aan de eigen onderdanen of aan onderdanen van landen waarmee een wederkerigheidsakkoord is gesloten.

B.7. In zoverre daarin de schending wordt aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14 van hetzelfde Verdrag, dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van artikel 16 van de Grondwet

B.8. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen een billijke en voorafgaande schadeloosstelling.

De onteigening biedt de overheid de mogelijkheid om wegens redenen van algemeen nut de beschikking te krijgen over in beginsel onroerende goederen die niet middels de gewone wijzen van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven.

De in het geding zijnde maatregel, in zoverre hij bepaalde categorieën van vreemdelingen weert van het voordeel van de inschakelingsuitkering, is geen eigendomsberoving zoals bedoeld in artikel 16 van de Grondwet.

B.9. Bovendien vloeit uit B.7 voort dat de in het geding zijnde bepaling niet onbestaanbaar is met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zodat de prejudiciële vraag in dat opzicht ontkennend dient te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 7, § 14, vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, ingevoegd bij artikel 114 van de programmawet van 2 augustus 2002, schendt niet de artikelen 10, 11, 16, 23 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 25 januari 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels