DOC 55 **3040/001**

DOC 55 **3040/001**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 novembre 2022

PROPOSITION DE LOI

visant à ouvrir aux bénéficiaires de la protection subsidiaire l'accès aux prestations prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées

(déposée par Mmes Claire Hugon et Eva Platteau)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 november 2022

WETSVOORSTEL

teneinde de subsidiair beschermden toegang te verlenen tot de prestaties als bedoeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap

(ingediend door de dames Claire Hugon en Eva Platteau)

RÉSUMÉ

La présente proposition de loi vise à inclure les personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire parmi les bénéficiaires des allocations aux personnes handicapées prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées. L'objectif est de mettre la loi du 27 février 1987 précitée en conformité avec le droit européen et avec la jurisprudence de la Cour de cassation ainsi qu'avec la pratique de la Direction générale Personnes handicapées déjà conforme à la jurisprudence de la Cour.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de subsidiair beschermden toe te voegen aan de rechthebbenden van de prestaties voor personen met een handicap als bedoeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. Het doel is voormelde wet van 27 februari 1987 in overeenstemming te brengen met het Europees recht en met de rechtspraak van het Hof van Cassatie, alsook met de bestaande praktijk bij de Directie-generaal Personen met een handicap, die reeds met de rechtspraak van het Hof spoort.

N-VA	:	*Nieuw-Vlaamse Alliantie*
Ecolo-Groen	:	*Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen*
PS	:	*Parti Socialiste*
VB	:	*Vlaams Belang*
MR	:	*Mouvement Réformateur*
cd&v	:	*Christen-Democratisch en Vlaams*
PVDA-PTB	:	*Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique*
Open Vld	:	*Open Vlaamse liberalen en democraten*
Vooruit	:	*Vooruit*
Les Engagés	:	*Les Engagés*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*
INDEP-ONAFH	:	*Indépendant - Onafhankelijk*

Abréviations dans la numérotation des publications:		*Afkorting bij de nummering van de publicaties:*	
DOC 55 0000/000	*Document de la 55e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi*	*DOC 55 0000/000*	*Parlementair document van de 55e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*
QRVA	*Questions et Réponses écrites*	*QRVA*	*Schriftelijke Vragen en Antwoorden*
CRIV	*Version provisoire du Compte Rendu Intégral*	*CRIV*	*Voorlopige versie van het Integraal Verslag*
CRABV	*Compte Rendu Analytique*	*CRABV*	*Beknopt Verslag*
CRIV	*Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*	*CRIV*	*Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*
PLEN	*Séance plénière*	*PLEN*	*Plenum*
COM	*Réunion de commission*	*COM*	*Commissievergadering*
MOT	*Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*	*MOT*	*Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011[1], dite directive d'asile "Qualification", détermine le contenu de la protection à laquelle peuvent prétendre les personnes bénéficiaires d'une protection internationale, à savoir les personnes réfugiées et les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire.

Le statut de bénéficiaire de la protection subsidiaire a été créé en droit des étrangers au milieu des années 2000 puis étendu par la suite. Fruit de la transposition en droit interne de directives européennes[2], la protection subsidiaire est un statut accordé aux demandeurs de protection internationale qui ne satisfont pas aux conditions, très strictes, pour être reconnus comme réfugiés ou comme apatrides, mais à l'égard desquels il y a de sérieux motifs de croire que, s'ils étaient renvoyés dans leur pays d'origine – ou, dans le cas des apatrides, dans le pays dans lequel ils avaient leur résidence habituelle –, ils encourraient un risque réel de subir des atteintes graves à leur intégrité physique, à savoir la peine de mort ou l'exécution, la torture ou des traitements inhumains ou dégradants, ou encore des menaces graves contre leur vie en raison d'une violence aveugle résultant d'un conflit armé[3]. Une demande de protection internationale est d'office examinée par le CGRA en priorité au regard de la Convention de 1951 relative au

1 Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095*

2 Les deux instruments actuels sont la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), J.O., n° L 337 du 20 décembre 2011, dite "directive qualification", d'une part, et la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), J.O., n° L 180 du 29 juin 2013, dite directive "procédure", d'autre part.

3 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 48/4 et 49/2.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011[1] – ook "Kwalificatierichtlijn" genoemd – bepaalt de inhoud van de bescherming waarop aanspraak kan worden gemaakt door personen die internationale bescherming genieten, namelijk vluchtelingen en subsidiair beschermden.

De status van subsidiair beschermde werd in het midden van de jaren 2000 in het vreemdelingenrecht gecreëerd en vervolgens uitgebreid. De subsidiaire bescherming is het resultaat van de omzetting van Europese richtlijnen[2] in intern recht. Het betreft een status die wordt toegekend aan personen die om internationale bescherming verzoeken zonder te voldoen aan de – uiterst strikte – voorwaarden voor de erkenning als vluchteling of staatloze, maar ten aanzien van wie er ernstige gronden bestaan om aan te nemen dat zij bij terugkeer naar hun land van herkomst – of, in het geval van staatlozen, naar het land waar zij gewoonlijk verblijven – een reëel risico zouden lopen op een ernstige aantasting van hun lichamelijke integriteit, namelijk de doodstraf of executie, foltering of onmenselijke of verlagende behandeling of een ernstige bedreiging van hun leven als gevolg van willekeurig geweld dat voortvloeit uit een gewapend conflict.[3] Het CGVS onderzoekt een verzoek om internationale bescherming automatisch. Dat

1 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, EUR-Lex – 32011L0095 – NL – EUR-Lex (*europa.eu*).

2 De twee huidige instrumenten zijn: 1) 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), OJ, L 337 van 20 december 2011, de zogenaamde "Kwalificatierichtlijn"; 2) Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), OJ, L 180 van 29 juni 2013, de zogenaamde "Procedurerichtlijn".

3 Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, art. 48/4 en 49/2.

statut des réfugiés, puis, en cas de refus dudit statut, au regard de la protection subsidiaire[4].

La directive “Qualification” dispose notamment, en son article 29, que les bénéficiaires d’une protection internationale dans un État membre doivent avoir accès à la même assistance sociale que celle prévue pour les ressortissants nationaux. Par dérogation à ce principe d’égalité de traitement, qui ne souffre aucune exception pour les réfugiés, les États membres peuvent cependant limiter l’assistance sociale octroyée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire aux seules prestations dites “essentielles”, celles-ci devant être équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants nationaux quant au niveau de prestation et aux conditions d’accès.

L’article 29 (Protection sociale) de la directive 2011/95/UE dispose ce qui suit:

“1. Les États membres veillent à ce que les bénéficiaires d’une protection internationale reçoivent, dans l’État membre ayant octroyé ladite protection, la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre.

2. Par dérogation à la règle générale énoncée au paragraphe 1, les États membres peuvent limiter aux prestations essentielles l’assistance sociale accordée aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, ces prestations essentielles étant servies au même niveau et dans les mêmes conditions d’accès que ceux applicables à leurs propres ressortissants.”

La Belgique a transposé l’obligation inscrite à l’article 29, alinéa 1er, précité dans les diverses législations nationales relatives à l’aide sociale. Ainsi, par exemple, l’article 4, alinéa 1er, 4°, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées a été revu en 2013 pour inclure parmi les personnes pouvant prétendre à cette prestation “les réfugiés visés à l’article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers ou les bénéficiaires de la protection subsidiaire visés à l’article 49/2 de la même loi du 15 décembre 1980”.

Il en va de même pour le droit à l’intégration sociale, ainsi que le prévoit l’article 3, 3°, cinquième tiret de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l’intégration sociale. En 2016, le législateur a considéré qu’en raison de leur situation proche, les réfugiés et les bénéficiaires

[4] Loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, art. 49/3.

gebeurt in de eerste plaats in het licht van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951, en vervolgens, in het geval die status wordt geweigerd, in het licht van de subsidiaire bescherming.[4]

Artikel 29 van de “Kwalificatierichtlijn” stelt meer bepaald dat de personen die in een lidstaat internationale bescherming genieten daar toegang moeten hebben tot dezelfde sociale bijstand als de ingezetenen van dat land. In afwijking van dat beginsel van gelijke behandeling, dat geen enkele uitzondering maakt voor vluchtelingen, mogen de lidstaten de sociale bijstand aan subsidiair beschermden evenwel beperken tot de zogenaamde “fundamentele” prestaties, die qua niveau en toegangsvoorwaarden moeten overeenkomen met die welke voor de eigen ingezetenen gelden.

Artikel 29 (Sociale voorzieningen) van voormelde Richtlijn 2011/95/EU luidt:

“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.”

België heeft de in artikel 29, lid 1, vervatte verplichting omgezet in de verschillende nationale wetten betreffende de sociale bijstand. Zo werd bijvoorbeeld artikel 4, eerste lid, 4°, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen in 2013 herzien, teneinde de categorie van rechthebbenden op die prestatie uit te breiden tot “de vluchtelingen bedoeld in artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen of de genieters van de subsidiaire beschermingsstatus bedoeld in artikel 49/2 van dezelfde wet van 15 december 1980”.

Hetzelfde geldt voor het recht op maatschappelijke integratie, zoals bepaald in artikel 3, 3°, vijfde streepje van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. In 2016 was de wetgever van oordeel dat de vluchtelingen en de rechthebbenden

[4] Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, art. 49/3.

de la protection subsidiaire devaient dorénavant être traités de la même manière du point de vue de l'accès à l'aide sociale: "Il est (…) important d'intégrer d'une manière similaire dans notre société ces deux groupes de personnes résidant légalement sur notre territoire."[5]. C'est à cet effet que le législateur a élargi aux seconds, jusqu'alors limités au droit à l'aide sociale, le champ d'application personnel du droit à l'intégration sociale. Depuis, les demandeurs d'asile qui obtiennent une protection internationale sont traités de la même façon en ce qui concerne l'aide sociale, quelle que soit la protection qui leur est accordée.

Pourtant, une législation fait figure d'exception en ce qu'elle n'inclut pas, parmi ses bénéficiaires potentiels, les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire. En effet, l'examen de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées fait apparaître une lacune en la matière. Si cette loi prévoit en son article 4, paragraphe 1er, 5°, que les deux allocations fédérales destinées aux personnes en situation de handicap, soit l'allocation de remplacement de revenus (ARR) et l'allocation d'intégration (AI), peuvent être octroyées à une personne "réfugiée visée à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;", la disposition ne mentionne pas les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Il s'ensuit donc que la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées exclut actuellement de son champ d'application *ratione personae* les personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire, même si celles-ci répondent à toutes les autres conditions d'octroi des allocations prévues par cette loi. Cette situation est contraire au droit européen, ainsi que la jurisprudence belge l'a constaté à plusieurs reprises depuis quelques années.

Les allocations aux personnes handicapées doivent en effet être considérées comme des "prestations essentielles", ce qui entraîne l'application du principe d'égalité de traitement sans possibilité de dérogation. Dans son arrêt Kamberaj (Affaire C-571/10) rendu en 2012, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), réunie en grande chambre, a lu la notion de "prestation essentielle" à la lumière de l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE), qui consacre le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale. La CJUE a rappelé que l'égalité de traitement était la règle dans les domaines énumérés par la directive, de sorte que les dérogations autorisées devaient être interprétées de

[5] Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, commentaire des articles, 2015-2016, DOC 54 1864/001, p. 5.

op subsidiaire bescherming vanwege hun vergelijkbare situatie voortaan op dezelfde manier moesten worden behandeld wat de toegang tot sociale bijstand betreft: "Het is (…) belangrijk om deze beide groepen van legaal op ons grondgebied verblijvende personen op een gelijkaardige manier te integreren in onze maatschappij."[5] Om die reden heeft de wetgever de persoonlijke toepassingssfeer van het recht op maatschappelijke integratie uitgebreid tot die tweede groep, die tot dan toe enkel sociale bijstand kreeg. Sindsdien worden asielzoekers die internationale bescherming krijgen gelijk behandeld op het vlak van sociale bijstand, ongeacht de hun toegekende bescherming.

Eén wet vormt daarop een uitzondering en rekent de subsidiair beschermden niet tot de mogelijke rechthebbenden: de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. Nader onderzoek legt op dat punt een lacune in die wet bloot. Artikel 4, § 1, 5°, ervan bepaalt weliswaar dat de twee federale tegemoetkomingen aan personen met een handicap, meer bepaald de inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) en de integratietegemoetkoming (IT), kunnen worden toegekend aan een "vluchteling (…) zoals bedoeld in artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen", maar vermeldt nergens de subsidiair beschermden.

Voormelde wet van 27 februari 1987 sluit momenteel dus de subsidiair beschermden uit van haar toepassingsgebied *ratione personae*, zelfs als zij voldoen aan alle andere toekenningsvoorwaarden voor de tegemoetkomingen waarin die wet voorziet. Zulks is in strijd met het Europees recht, wat ook de Belgische rechtspraak de jongste jaren al herhaaldelijk heeft vastgesteld.

De uitkeringen voor personen met een handicap moeten immers worden gezien als "fundamentele prestaties", waardoor het beginsel van gelijke behandeling van toepassing wordt zonder dat daarvan kan worden afgeweken. In zijn arrest-Kamberaj (Zaak C-571/10) van 2012 heeft de Grote Kamer van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) het begrip "fundamentele prestatie" geïnterpreteerd in het licht van artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna het "Handvest"), dat het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand verankert. Het HvJ-EU heeft eraan herinnerd dat gelijke behandeling de regel is in de domeinen die in de Richtlijn worden opgesomd,

[5] Wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, artikelsgewijze commentaar, 2015-2016, DOC 54 1864/001, blz. 5.

manière restrictive. Elle a ensuite indiqué, pour guider l'interprétation du juge *a quo*, qu'une prestation était certainement essentielle si, au vu de son objectif et de ses caractéristiques, elle remplissait la finalité d'assurer "une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes" – finalité énoncée à l'article 34, § 3, de la CDFUE. La Cour impose par ce biais de retenir l'interprétation de la notion de "prestation essentielle" qui soit la plus conforme aux objectifs de la Charte.

En droit interne, les juridictions ont eu l'occasion de se conformer au raisonnement développé par la Cour de justice dans son arrêt Kamberaj pour accorder les allocations aux personnes handicapées à des requérants bénéficiaires de la protection subsidiaire, alors même que le champ d'application de la législation belge sur les allocations aux personnes handicapées ne les inclut toujours pas. La Cour du travail de Bruxelles a ainsi accordé les allocations octroyées aux personnes handicapées à un ressortissant d'origine palestinienne atteint de cécité et bénéficiaire de la protection subsidiaire avant d'être reconnu comme apatride[6]. La Cour a en effet considéré qu'au vu de leur finalité, les allocations devaient être qualifiées de "prestations essentielles" au sens de la directive 2011/95.

Dans une autre affaire, par un arrêt du 22 juin 2020 (État belge/T. A. – R.G. S.18.0086.F), la Cour de cassation a rejeté un pourvoi introduit par l'État belge contre un arrêt de la Cour du travail de Liège qui avait jugé éligible à l'allocation de remplacement de revenus (ARR) et à l'allocation d'intégration (AI), un ressortissant syrien, Monsieur A., bénéficiant de la protection subsidiaire.

Le 1er décembre 2015, le SPF Sécurité sociale avait refusé d'octroyer ces allocations à Monsieur A., au motif qu'il ne satisfaisait pas à la condition de nationalité prévue à l'article 4, paragraphe 1er, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées. Monsieur A. avait contesté cette décision devant le tribunal du travail de Liège, division Neufchâteau, qui avait, par un jugement du 5 mai 2017, déclaré le recours non fondé.

Monsieur A. a interjeté appel contre cette décision devant la Cour du travail de Liège, division Neufchâteau, qui, par son arrêt du 28 août 2018 (R.G. 2017/AU/50)[7],

waardoor de toegestane afwijkingen beperkend moeten worden geïnterpreteerd. Als interpretatieve leidraad voor de verwijzende rechter heeft het Hof er vervolgens op gewezen dat een prestatie ontegensprekelijk van fundamenteel belang is indien zij, gelet op haar doelstelling en eigenschappen, erop gericht is "eenieder die niet over voldoende middelen beschikt (…) een waardig bestaan te verzekeren". Dat oogmerk wordt ook geformuleerd in artikel 34, § 3, van het Handvest. Aldus gelast het Hof vast te houden aan de interpretatie van "meest fundamentele prestatie" die het best aansluit bij de doelstellingen van het Handvest.

In het interne recht hebben de rechtscolleges de gelegenheid gehad zich te schikken naar de redenering van het Hof van Justitie in het arrest-Kamberaj om invaliditeitsuitkeringen toe te kennen aan subsidiair beschermde aanvragers, ook al vallen zij nog steeds niet onder het toepassingsgebied van de Belgische wetgeving inzake uitkeringen aan personen met een handicap. Zo heeft het Brusselse arbeidshof geoordeeld dat uitkeringen voor personen met een handicap moesten worden toegekend aan een blinde onderdaan van Palestijnse herkomst die subsidiaire bescherming genoot vóór hij als staatloze werd erkend.[6] Het Hof was van oordeel dat de uitkeringen, gelet op hun oogmerk, moesten worden beschouwd als "fundamentele prestaties" in de zin van Richtlijn 2011/95.

In een andere zaak heeft het Hof van Cassatie, in zijn arrest van 22 juni 2020 (Belgische Staat vs. T.A. – R.G. S.18.0086.F), een cassatieberoep verworpen dat door de Belgische Staat ingesteld was tegen een arrest van het arbeidshof van Luik, waarin dat laatste geoordeeld had dat een Syrische onderdaan, de heer A., in zijn hoedanigheid van subsidiair beschermde in aanmerking kwam voor de inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) en de integratietegemoetkoming (IT).

Op 1 december 2015 had de FOD Sociale Zekerheid de heer A. die tegemoetkoming geweigerd omdat hij niet zou voldoen aan de nationaliteitsvoorwaarde als bedoeld in artikel 4, § 1, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. Daarop vocht de heer A. die beslissing aan voor de arbeidsrechtbank van Luik, afdeling Neufchâteau, die het beroep op 5 mei 2017 ongegrond verklaarde.

De heer A. tekende tegen die uitspraak beroep aan bij het Arbeidshof van Luik, afdeling Neufchâteau, dat in zijn arrest van 28 augustus 2018 (R.G. 2017/AU/50)[7]

6 C. trav. Bruxelles (6e chambre), 4 septembre 2017, SPF Sécurité sociale c/ S. A.L., R.G. n° 2016/AB/663, Terra Laboris.

7 *http://www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctlneuf_2018_08_28_2017_au_50.pdf*

6 Arbeidshof Brussel (6e kamer), 4 september 2017, FOD Sociale Zekerheid vs. S. A.L., A.R. nr. 2016/AB/663, Terra Laboris.

7 *http://www.terralaboris.be/IMG/pdf/ctlneuf_2018_08_28_2017_au_50.pdf*

a déclaré ladite condition de nationalité incompatible avec l'obligation de l'article 29, alinéa 1er, de la directive d'asile "Qualification" et en a dès lors écarté l'application.

La Cour du travail rappelle qu'en application de l'enseignement tiré de l'arrêt C-571/10 *Kamberaj* rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 24 avril 2012, l'État belge n'était fondé à invoquer la restriction de l'article 29, 2., de la directive d'asile "Qualification" – et donc la limitation des prestations sociales aux prestations "essentielles", que "si les instances compétentes de l'État membre concerné pour la mise en œuvre de cette directive ont clairement exprimé qu'elles entendaient se prévaloir de cette dérogation". La Cour du travail constate qu'en l'espèce: "Il n'apparaît pas que l'État belge ait fait usage de la dérogation prévue à l'article 29 de la directive 2011/95/UE afin de limiter l'octroi des prestations sociales en faveur des bénéficiaires de la protection subsidiaire aux prestations essentielles.".

Surtout, la Cour du travail ajoute qu'il y a lieu en tout état de cause de considérer les prestations visées comme des prestations essentielles au sens de l'article 29, 2., de la directive d'asile "Qualification": "En toute hypothèse, ainsi que l'a estimé la Cour du travail de Bruxelles dans un arrêt du 4 septembre 2017, le constat que les allocations aux personnes handicapées visent à tenir compte de l'état de santé des personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes et qui du fait de leur état de santé, ne peuvent travailler et/ou subissent une réduction d'autonomie dans les actes de leur vie journalière, ne permettrait pas – si telle était la volonté du législateur belge – de considérer que les prestations aux personnes handicapées ne font pas partie des prestations essentielles au sens de l'article 29, § 2, de la directive 2011/95/UE.".

La Cour du travail de Liège, entièrement suivie par la Cour de cassation dans son arrêt du 22 juin 2020[8], a dès lors réformé le jugement rendu par le tribunal du travail et a dit pour droit que: "Monsieur A. peut, en tant que bénéficiaire de la protection subsidiaire et sans préjudice des autres conditions d'octroi, prétendre aux allocations prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.".

Dans une affaire comparable, la Cour du travail de Bruxelles suit un raisonnement similaire pour arriver à la

verklaarde dat de beoogde nationaliteitsvoorwaarde onverenigbaar was met de verplichting die artikel 29, lid 1, van de Kwalificatierichtlijn oplegt. Het Arbeidshof heeft de toepassing van de nationaliteitsvoorwaarde dan ook afgewezen.

In zijn arrest herinnert het Arbeidshof eraan dat met toepassing van de rechtspraak zoals die vervat is in het arrest-Kamberaj (C-571/10) van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 24 april 2012, de Belgische Staat geen gegronde redenen had de in artikel 29, lid 2, van de Kwalificatierichtlijn opgenomen restrictie toe te passen en de sociale bijstand bijgevolg niet tot de "meest fundamentele" prestaties mocht beperken, tenzij "*les instances compétentes de l'État membre concerné pour la mise en œuvre de cette directive ont clairement exprimé qu'elles entendaient se prévaloir de cette dérogation*". Het Arbeidshof stelt in dezen vast: "*Il n'apparaît pas que l'État belge ait fait usage de la dérogation prévue à l'article 29 de la directive 2011/95/UE afin de limiter l'octroi des prestations sociales en faveur des bénéficiaires de la protection subsidiaire aux prestations essentielles.*".

Het arbeidshof voegt er bovenal aan toe dat de beoogde tegemoetkomingen hoe dan ook dienen te worden beschouwd als "meest fundamentele" prestaties in de zin van artikel 29, lid 2, van de Kwalificatierichtlijn: "*En toute hypothèse, ainsi que l'a estimé la Cour du travail de Bruxelles dans un arrêt du 4 septembre 2017, le constat que les allocations aux personnes handicapées visent à tenir compte de l'état de santé des personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes et qui du fait de leur état de santé, ne peuvent travailler et/ou subissent une réduction d'autonomie dans les actes de leur vie journalière, ne permettrait pas – si telle était la volonté du législateur belge – de considérer que les prestations aux personnes handicapées ne font pas partie des prestations essentielles au sens de l'article 29, § 2, de la directive 2011/95/UE.*".

Het arbeidshof van Luik heeft, daarin volledig gevolgd door het Hof van Cassatie (arrest van 22 juni 2020),[8] het vonnis van de arbeidsrechtbank dan ook teruggeschroefd en voor recht gezegd: "*Monsieur A. peut, en tant que bénéficiaire de la protection subsidiaire et sans préjudice des autres conditions d'octroi, prétendre aux allocations prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées*.".

In een vergelijkbare zaak volgt het Arbeidshof van Brussel een gelijkaardige redenering om in zijn

[8] *https://www.agii.be/sites/default/files/20200622_cass.pdf*

[8] *https://www.agii.be/sites/default/files/20200622_cass.pdf*

même conclusion dans son arrêt du 15 avril 2019 (2018/AB/223)[9]: "En conclusion, l'article 4 de la loi du 27 février 1987 contrevient à l'article 29 de la directive 2011/95/UE en ne permettant pas aux personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire de bénéficier des allocations aux personnes handicapées.".

Si l'on en croit son site internet[10], la Direction générale Personnes handicapées du SPF Sécurité sociale a déjà adapté sa pratique pour se conformer à la jurisprudence et octroie désormais, aux personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire, des allocations prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.[11]

Il convient dès lors de mettre la loi en conformité avec la directive 2011/95/UE, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation et la pratique de l'administration.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Cette disposition vise à remédier à la lacune identifiée dans la loi et à inclure les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire parmi les bénéficiaires des prestations organisées par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.

La formulation s'inspire directement de celle retenue à l'article 4, alinéa 1er, 4°, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées.

Claire Hugon (Ecolo-Groen)
Eva Platteau (Ecolo-Groen)

9 *https://www.agii.be/sites/default/files/20190415_arbh_brussel.pdf*

10 *https://handicap.belgium.be/fr/nos-services/allocation-remplacement-revenu.htm* et *https://handicap.belgium.be/fr/nos-services/allocation-integration.htm*

11 *https://www.agii.be/nieuws/tegemoetkomingen-voor-personen-met-handicap-ook-voor-subsidiair-beschermden*

arrest 2018/AB/223[9] van 15 april 2019 tot dezelfde conclusie te komen: "*En conclusion, l'article 4 de la loi du 27 février 1987 contrevient à l'article 29 de la directive 2011/95/UE en ne permettant pas aux personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire de bénéficier des allocations aux personnes handicapées.*".

Uit de website van de Directie-generaal Personen met een handicap van de FOD Sociale Zekerheid[10] valt af te leiden dat die haar werking reeds aan voormelde rechtspraak heeft aangepast. De subsidiair beschermden krijgen voortaan de prestaties toegekend als bedoeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.[11]

De wet dient derhalve in overeenstemming te worden gebracht met Richtlijn 2011/95/EU, met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, met die van het Hof van Cassatie en met de praktijk van de diensten.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

Deze bepaling strekt ertoe de in de wet vastgestelde lacune recht te zetten en de subsidiair beschermden op te nemen bij de rechthebbenden van de prestaties als bedoeld in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

De formulering ervan is rechtstreeks geïnspireerd op die van artikel 4, eerste lid, 4°, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen.

9 *https://www.agii.be/sites/default/files/20190415_arbh_brussel.pdf*

10 *https://handicap.belgium.be/nl/onze-dienstverlening/inkomensvervangende-tegemoetkoming.htm* en *https://handicap.belgium.be/nl/onze-dienstverlening/integratietegemoetkoming.htm*

11 *https://www.agii.be/nieuws/tegemoetkomingen-voor-personen-met-handicap-ook-voor-subsidiair-beschermden*

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 4, paragraphe 1er, 5°, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, modifié en dernier lieu par la loi du 20 décembre 2020, est complété par les mots "ou bénéficiaire de la protection subsidiaire visée à l'article 49/2 de la même loi du 15 décembre 1980".

20 juillet 2022

Claire Hugon (Ecolo-Groen)
Eva Platteau (Ecolo-Groen)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 4, § 1, 5°, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, het laatst gewijzigd bij de wet van 20 december 2020, wordt aangevuld met de woorden ", of subsidiair beschermde als bedoeld in artikel 49/2 van diezelfde wet van 15 december 1980".

20 juli 2022

Imprimerie centrale – Centrale drukkerij