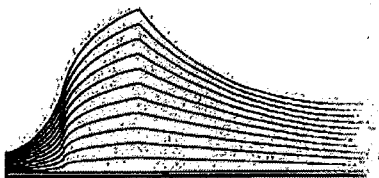


Kopie

Afgeleverd aan: Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel

Vrij van griffierecht - art. 280,2° W.Reg.



Repertoriumnummer
2018/ 823
Datum van uitspraak
22 maart 2018
Rolnummer
2017/AB/277

Uitgifte

Uitgereikt aan
op
€
JGR

Arbeidshof te Brussel

zevende kamer

Arrest

COVER 01-00001065735-0001-0016-03-01-1



OCMW - opvang asielzoekers W.12.1.2007
tegensprekelijk arrest
prejudiciële vraag aan het Europees Hof voor de Justitie
kennisgeving per gerechtsbrief (art. 580, 8°, Ger. W.)

H _____ appellant,
vertegenwoordigd door mr. LOOS B. loco mr. VERSTREPEN Kati, advocaat te 2060
ANTWERPEN, Rotterdamstraat 53-55,

tegen

FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE OPVANG VAN ASIELZOEKERS, met zetel te 1000
BRUSSEL, Karthuizerstraat, 21, geïntimeerde, vertegenwoordigd door mr. SHAHEDA Ishaque
loco MR. DETHEUX Alain, advocaat te 1050 BRUSSEL, Mallstraat 13

*

Na beraad, spreekt het arbeidshof te Brussel het volgend arrest uit:

Gelet op de stukken van de rechtspleging, in het bijzonder op:

- het voor eensluidend verklaard afschrift van het bestreden vonnis, uitgesproken op tegenspraak op 21 februari 2017 door de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel, 15e kamer (A.R. 16/1713/A),
- het verzoekschrift tot hoger beroep, ontvangen ter griffie van dit hof op 27 maart 2017,
- de neergelegde conclusies,
- het schriftelijk advies van het openbaar ministerie, neergelegd ter griffie op 2 februari 2018 door waarnemend advocaat-generaal N. Van den Brande,
- de replieken op dit schriftelijk advies, neergelegd ter griffie op 16 februari 2018 voor FEDASIL en voor de heer Haqbin,
- de voorgelegde stukken.

*



De partijen hebben hun middelen en conclusies uiteengezet tijdens de openbare terechtzitting van 14 december 2017.

*

DE FEITEN EN DE RECHTSPLEGING.

1.

De heer H van Afghaanse nationaliteit, is als niet-begeleide minderjarige in België aangekomen. Hij heeft op 23 december 2015 een asielaanvraag ingediend. Hij kreeg een voogd toegewezen en werd opgevangen in het opvangcentrum van Sugny en daarna in het opvangcentrum Broechem. In dit laatste opvangcentrum was de heer H op 18 april 2016 betrokken in een grootschalig conflict tussen bewoners van verschillende etnische afkomst. Een interventie van de politie was noodzakelijk om een einde te stellen aan de ontstane vechtpartij.

Op aanwijzing blijkbaar van personeelsleden van het centrum werd de heer H als één van de aanstokers van het conflict, door de politie meegenomen. Op 19 april 2016 's avonds werd hij door de politie in vrijheid gesteld en kreeg hij een treinticket richting Brussel.

2.

Op 19 april 2016 besloot de Centrumdirecteur van het opvangcentrum de heer F op basis van de vastgestelde feiten uit te sluiten van het recht op opvang voor een periode van 15 dagen. Deze beslissing werd, overeenkomstig de wettelijke bepalingen, op 21 april 2016 bevestigd door de directeur-generaal van Fedasil. Deze laatste beslissing werd door de (toenmalige) voogd van de heer H opgehaald bij Fedasil.

De heer H verbleef volgens zijn verklaringen en volgens de verklaringen van de voogd in de nacht van 19 april tot en met 21 april in het Maximiliaan park te Brussel en daarna opnieuw van 24 april tot 1 mei 2016. De andere nachten kon hij blijkbaar bij vrienden of kennissen logeren. Vanaf 4 mei 2016 werd hij toegewezen aan een ander opvangcentrum te Poelkapelle.

3.

Op 25 april 2016 heeft de voogd van de heer H een eenzijdig verzoekschrift neergelegd bij de arbeidsrechtbank te Antwerpen teneinde de opschorting van de uitsluiting te bekomen. Deze vordering werd afgewezen wegens een gebrek aan hoogdringendheid, omdat de heer H niet kon aantonen zich op straat te bevinden.

Bij verzoekschrift van 5 juli 2016 heeft de voogd van de heer H de beslissingen van 19 april en 21 april 2016 betwist voor de Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel. In het dispositief van het verzoekschrift werd gevorderd dat de rechtbank voor recht zou zeggen dat Fedasil ertoe gehouden was verzoeker opvang te verlenen of garanties te voorzien in



verband met zijn menselijke waardigheid voor de periode dat hij van de opvang werd uitgesloten. Verder werd een morele schadevergoeding gevorderd van 1 €.

Bij vonnis van 21 februari 2017, ter kennis gebracht bij gerechtsbrief van 2 maart 2017, heeft de arbeidsrechtbank de vordering als ongegrond afgewezen. De arbeidsrechtbank stelde vast dat de heer H in feite alleen een morele schadevergoeding vorderde, die niet aangetoond was.

Bij verzoekschrift van 27 maart 2017 heeft voogd van de heer H hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de arbeidsrechtbank.

Bij verzoekschrift van 11 december 2017 heeft de heer H, die inmiddels meerderjarig geworden was, het geding hervat in eigen naam.

DE ONTVANKELIJKHEID.

Het verzoekschrift tot hoger beroep is neergelegd in overeenstemming met wettelijke bepalingen en binnen de wettelijke termijn. Het is ontvankelijk.

DE BEVOEGDHEID VAN DE ARBEIDSGERECHTEN.

In het advies van het openbaar ministerie wordt ambtshalve de vraag opgeworpen of de arbeidsgerechten wel bevoegd zijn om kennis te nemen van de betwisting, omdat, volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie, een hoofdvordering strekkende tot het bekomen van een schadevergoeding en gegrond op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek tot de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg behoort en niet tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank.

Het voorwerp van de betwisting voor de arbeidsrechtbank was, zoals blijkt uit de motieven van het verzoekschrift en ook het dispositief, de vaststelling van de onwettelijkheid van de door Fedasil genomen beslissingen van 19 en 21 april 2016. Er werd aangevoerd dat het hoorrecht van de heer H geschonden werd, dat de beslissing strijdig was met de herschikte opvangrichtlijn 2013/33/EU, art. 20,5° en 6° omdat geen maatregelen werden genomen om ervoor te zorgen dat tijdens de uitsluiting de heer H een waardige levensstandaard kon genieten en dat de uitsluiting van een minderjarige moet beschouwd worden als een mensenwaardige behandeling, in strijd met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Er werd dan ook gevraagd dat de rechtbank voor recht zou zeggen dat Fedasil ertoe gehouden was om, tijdens de uitsluiting, opvang te verlenen of garanties te voorzien in verband met de menselijke waardigheid.

Indien voor het overige niet formeel de vernietiging van de bestreden beslissing gevorderd wordt, maar enkel de toekenning van een schadevergoeding, is dit duidelijk omdat de



vernietiging van de bestreden beslissing als dusdanig geen nuttig effect meer kan hebben, omdat de periode van uitsluiting reeds lang verstreken is.

De vordering heeft dan ook als feitelijk voorwerp de erkenning van het subjectief recht tot opvang, dat geschonden werd door Fedasil in de bestreden beslissingen en het bekomen van een schadevergoeding die volgt uit de niet-naleving van deze wettelijke bepalingen.

Overeenkomstig artikel 580, 8°, f van het Gerechtelijk Wetboek neemt de arbeidsrechtbank kennis van de geschillen betreffende de toepassing van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen wat betreft de geschillen betreffende elke schending van de rechten die aan de begunstigde van de opvang worden gewaarborgd door de boeken II en III van voormelde wet.

In het verslag van de commissie voor Binnenlandse Zaken voor administratieve aangelegenheden van de Senaat van 16 januari 2007¹ wordt gewezen op de noodzaak van een ruime interpretatie van de bevoegdheidsbepaling. Artikel 2 van het ontwerp "strekt ertoe de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank te verruimen zodat deze alle geschillen toegewezen krijgt inzake de toewijzing, de herziening en de weigering van de materiële hulp." Er wordt aan toegevoegd dat "overeenkomstig de geest van de Europese richtlijnen (zullen) de rechtbanken hierover de volle rechtsmacht hebben".

De arbeidsrechtbanken zijn bevoegd om kennis te nemen van de "vervangende" vordering tot schadevergoeding, wanneer de vernietiging van de bestreden administratieve beslissing niet tot een herstel van het subjectief recht kan leiden.

BEOORDELING.

1.

De heer F¹ ontwikkelt in zijn beroepsbesluiten voor het hof essentieel de grief dat er sprake is van een schending van artikel 3 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens doordat een minderjarige asielzoeker - een persoon die zich bij uitstek in een kwetsbare positie bevindt - gedurende een periode van bijna 14 dagen van iedere bijstand uitgesloten werd en aan zijn lot werd overgelaten. Hij legt er de nadruk op dat de omstandigheid dat een persoonlijke gedraging aan de basis ligt van de maatregel, niet toelaat af te wijken van de bescherming die dit artikel biedt. De heer H¹ verwijst naar verschillende arresten van het Europees hof voor de rechten van de mens.

De heer H¹ herneemt echter eveneens dat de genomen maatregel strijdig is met artikel 37 en 45, voorlaatste lid, van de opvangwet, met artikel 20 van de herschikte opvangrichtlijn, en het hoorrecht als fundamenteel rechtsbeginsel van de Unie.

¹ www.senaat.be Verslag 16.01.2007 -3-1939/3



2.
Fedasil vraagt de bevestiging van het bestreden vonnis.

Fedasil betwist dat er schending zou zijn van het hoorrecht. Het verwijst naar artikel 12, 2° van het Koninklijk Besluit betreffende de procedures voor ordemaatregelen en sancties, waarbij voorzien wordt dat, indien de directeur of de verantwoordelijke van de opvangstructuur de begunstigde niet heeft kunnen horen omwille van diens eigen gedragingen, hij zich uitspreekt op basis van de dossierstukken.

Fedasil stelt verder dat hij gehandeld heeft als een voorzichtige en redelijk overheidsinstantie en er geen sprake is van een aantasting van het evenredigheidsbeginsel. De genomen maatregel was noodzakelijk omdat het om een zeer ernstige verstoring van de orde ging waarbij een honderdtal personen met gebruik van wapens elkaar te lijf gingen. De heer F was daarbij één van de aanstokers. In het totaal werden acht personen uitgesloten waaronder vijf volwassenen en drie minderjarigen.

De (herwerkte) opvangrichtlijn sluit, aldus Fedasil, het opleggen van sancties, ook aan kwetsbare groepen, niet uit.

Met betrekking tot de herschikte opvangrichtlijn stelt Fedasil dat het de verdragsluitende partijen zijn die de internationaalrechtelijke verplichtingen moeten nakomen en niet specifiek Fedasil. Het verwijst daarbij naar de specifieke verantwoordelijkheid van de voogd. Dit wordt verder uitgewerkt in de repliekconclusies op het advies van het openbaar ministerie. De niet begeleide minderjarigen wordt bijgestaan door de dienst voogdij van de federale overheidsdienst Justitie en de door deze dienst aangeduide voogd, die moet instaan voor aangepaste huisvesting, sociale bescherming rechtsbijstand, en psychologische bijstand. Fedasil verwijst daarbij aan de voogd geen enkele nuttige gerechtelijke maatregel ondernomen te hebben om de beweerde schade, die zou zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, te voorkomen.

In verband met de schending van artikel 3 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de eventuele discriminatie die zou bestaan door het feit dat de Belgische wetgeving inzake sancties geen onderscheid maakt tussen minderjarige en meerderjarigen, stelt Fedasil dat in het sanctiebeleid wel degelijk het onderscheid wordt gemaakt tussen meerderjarigen en minderjarigen, zoals volgt uit een interne richtlijn die ook door het openbaar ministerie wordt geciteerd. Het is omwille van de minderjarigheid dat de uitsluiting beperkt werd tot een periode van 15 dagen en dat in feite de heer Haqbin zich reeds een dag vroeger terug kon aanbieden om materiële hulp te ontvangen.

3.
Overeenkomstig artikel 45 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen, zoals naar Belgisch recht van toepassing op het ogenblik van de bestreden beslissing, kan, in geval de



begunstigde van de opvang een ernstige overtreding begaat van de voorschriften en werkingsregels die van toepassing zijn op de opvangstructuren bedoeld in artikel 19, er hem een sanctie opgelegd worden. Bij de keuze van de sanctie wordt er rekening gehouden met de aard en de omvang van de overtreding evenals met de concrete omstandigheden waarin deze werd begaan.

Al. 2 van deze bepaling voorziet welke sancties kunnen opgelegd worden. Overeenkomstig art. 45, al. 2, 7° kan de sanctie de vorm aannemen van een tijdelijke uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur, en dit voor een maximale duur van één maand.

Deze sanctie, die de zwaarste sanctie was op het ogenblik dat ze werd uitgesproken, kan opgelegd worden door de directeur of de verantwoordelijke van de opvangstructuur, maar moet worden bevestigd door de directeur-generaal van het Agentschap (al. 3) Ze mag enkel uitgesproken worden bij een zeer ernstige inbreuk op het huishoudelijk reglement van de opvangstructuur, die het personeel of de andere bewoners van de opvangstructuur in gevaar brengt, of die duidelijke risico's inhoudt voor de veiligheid of de naleving van de openbare orde in de opvangstructuur (al.7)

De door de sanctie tijdelijke uitsluiting geïsoleerde persoon dient, voorafgaand aan het nemen van deze sanctie, te worden gehoord (al.8)

De in het 2^e lid, 7°; bedoelde sanctie heeft voor de betrokken persoon de onmogelijkheid tot gevolg om van enige andere vorm van opvang te genieten, behalve de toegang tot de medische begeleiding, zoals bedoeld in de artikelen 24 en 25 van de wet (al.6).

4.

De vermelde artikelen steunden nog op de oorspronkelijke richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten. Deze richtlijn werd vervangen door de herschikte richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming. Krachtens artikel 31 dienden de lidstaten uiterlijk op 20 juli 2015 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking laten treden ter omzetting van de richtlijn. Dit was op het ogenblik van de bestreden beslissing nog niet gebeurd. Dit houdt in dat de richtlijn 2013/33/EU rechtstreekse werking heeft ten aanzien van de lidstaat. De bestaande wetgeving dient in de mate van het mogelijke richtlijnconform te worden geïnterpreteerd en aan die richtlijn dient in beginsel voorrang te worden verleend. Interne wetgeving, strijdig met de richtlijn, dient buiten toepassing te worden gelaten.

5.

In de voorgaande overweging 7 van de richtlijn wordt uiteengezet dat, in het licht van de resultaten van de evaluaties van de uitvoering van de Instrumenten uit de eerste fase, dit het juiste moment is om de beginselen die aan richtlijn 2003/9/EG ten grondslag liggen, te



bevestigen teneinde betere opvangvoorzieningen te garanderen voor personen die om internationale bescherming verzoeken.

Overweging 25 vestigt er de nadruk op dat mogelijk misbruik van het opvangstelsel moet worden tegengegaan door de omstandigheden te specificeren waarin materiële opvangvoorziening voor verzoekers kunnen worden beperkt of ingetrokken en door alle verzoekers tegelijkertijd een menswaardige levensstandaard te garanderen.

Overweging 35 stelt dat de richtlijn de grondrechten eerbiedigt en de beginselen in acht neemt die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend. Deze richtlijn beoogt meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 en 47 van het Handvest worden toegepast en dienovereenkomstig moeten worden uitgevoerd.

6.

Overeenkomstig artikel 20, lid 1 van de richtlijn 2013/33/EU kunnen de lidstaten de materiële opvangvoorzieningen beperken of in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen intrekken indien een verzoeker: (a) de door de bevoegde instanties vastgestelde verblijfplaats verlaat zonder deze instantie op de hoogte te stellen of, indien toestemming vereist is, zonder toestemming; of (b) gedurende een in het nationale recht vastgestelde redelijke termijn niet voldoet aan de meldingsplicht of aan verzoeken om informatie te verstrekken of te verschijnen voor een persoonlijk onderhoud betreffende de asielprocedure; dan wel (c) een volgend verzoek als omschreven in artikel 2, onder q) van Richtlijn 2013/32/EU heeft ingediend.

Overeenkomstig artikel 20, lid 2 kunnen de lidstaten de materiële opvangvoorzieningen tevens beperken indien zij kunnen aantonen dat de verzoeker, zonder gerechtvaardigde reden, na zijn binnenkomst in de lidstaat niet zo spoedig als redelijkerwijze mogelijk is, een verzoek om internationaal bescherming heeft ingediend.

Overeenkomstig artikel 20, lid 3 kunnen de lidstaten de materiële opvangvoorzieningen beperken of intrekken indien de verzoeker financiële middelen verborgen heeft gehouden en daardoor ten onrechte van materiële opvangvoorzieningen gebruikt heeft vastgesteld.

Overeenkomstig artikel 20, lid 4 kunnen de lidstaten sancties vaststellen op ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra en op ernstige vormen van geweld.

Overeenkomstig artikel 20, lid 5 worden de in de leden 1, 2, 3 en 4 bedoelde beslissingen tot beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen of sancties individueel, objectief en onpartijdig genomen, en met redenen omkleed. De beslissingen worden genomen op grond van de specifieke situatie van de betrokkene, met name voor personen die onder artikel 21 vallen, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. De lidstaten zien erop toe dat verzoekers te allen tijde toegang hebben tot medische hulp overeenkomstig artikel 19 en zorgen ervoor dat alle verzoekers van een waardige levensstandaard genieten.



Overeenkomstig artikel 20, lid 6 zorgen de lidstaten ervoor dat er geen materiële opvangvoorzieningen beperkt of ingetrokken worden, voordat een beslissing genomen is overeenkomstig lid 5.

Artikel 21 van de richtlijn voorziet verder dat de lidstaten in het nationale recht tot uitvoering van deze richtlijn rekening houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen, zoals (o.m) minderjarigen en niet begeleide minderjarigen.

Terzake stellen zich een aantal vragen ten aanzien van deze richtlijn, die relevant zijn voor de oplossing van het aan het hof voorgelegde geschil.

7.

Een eerste vraag is of, in het licht van de herschikte richtlijn, de sancties die genomen worden bij ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra en bij ernstige vormen van geweld, in het algemeen nog kunnen leiden tot een tijdelijke (of definitieve) uitsluiting uit de materiële opvangvoorzieningen.

Het probleem wordt gesteld door de Raad van State in zijn advies van 27 april 2006 bij het wetsontwerp dat geleid heeft tot de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van de wet van 12 januari 2007.² Na art. 20 van de richtlijn 2013/33/EU geciteerd te hebben stelt de Raad:

“De vraag rijst of een lidstaat op die grond sancties kan bepalen die strekken of leiden tot een beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen, waaronder krachtens artikel 2, g), van richtlijn 2013/33/EU “huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie, alsmede een dagvergoeding” begrepen worden.

Bepaalde van de sancties waarin artikel 45 van de wet van 12 januari 2007 zoals het thans van kracht is, voorziet, hebben een dergelijke strekking of een dergelijk gevolg of kunnen een dergelijke strekking of een dergelijk gevolg hebben. Dat geldt zeker voor de tijdelijke uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur voor een maximale duur van een maand. Het geldt ook voor de beperking van de toegang tot sommige diensten wanneer de diensten in kwestie deel uitmaken van de “materiële opvangvoorzieningen” in de zin van de definitie die van die uitdrukking gegeven wordt in artikel 2, g), van richtlijn 2013/33/EU.

....
Zoals in de nota aan de Ministerraad te kennen wordt gegeven, heeft het Contactcomité dat is opgericht om de lidstaten te helpen bij de omzetting van richtlijn 2013/33/EU,6 in een vergadering van 12 september 2013 aangegeven dat artikel 20, lid 4, van die richtlijn volgens hem betrekking heeft op andere types van sancties dan maatregelen die een beperking of een intrekking inhouden van materiële opvangvoorzieningen. Die oplossing vloeit volgens het Contactcomité voort uit het feit dat in artikel 20, leden 1 tot 3, van richtlijn 2013/33/EU

² Advies 59.196/4 van 27 april 2016, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Doc. 54 1839/001, p.22-23



een exhaustieve lijst wordt vastgesteld van redenen waarom materiële opvangvoorzieningen kunnen worden beperkt of ingetrokken en dat in die lijst, waaraan de lidstaten geen andere redenen mogen toevoegen, het geval van een sanctie, vermeld in artikel 20, lid 4, niet voorkomt.

Gelet op de redactie en de onderlinge samenhang van de leden 4, 5 en 6 van artikel 20 van richtlijn 2013/33/EU, is dat niet de enig mogelijke interpretatie van dat artikel 20.8.

Hoe dan ook zal het Hof van Justitie van de Europese Unie in deze kwestie het laatste woord hebben indien het ertoe gebracht wordt daarover uitspraak te doen.”

Het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties heeft op 22 april 2016, zoals het Contactcomité waarnaar verwezen wordt als standpunt ingenomen dat de tekst van art. 20, lid 1 tot 3 van de richtlijn niet toelaat bij wijze van sanctie een uitsluiting uit de materiële opvangvoorzieningen uit te spreken.³

Volgens dit hof stelt zich inderdaad een interpretatieprobleem van de richtlijn in een samenlezing van de leden 1 tot 3, met lid 5 van de richtlijn. Het antwoord op deze vraag is relevant voor de oplossing van het geschil. Indien art. 20 van de richtlijn zo moet geïnterpreteerd worden dat een uitsluiting uit de opvangvoorzieningen alleen mogelijk is in de gevallen van art. 20, lid 1 tot 3 en niet in het kader van een sanctiemaatregel, volstaat dit voor de conclusie dat de bestreden beslissing strijdig is met de wet, en dat Fedasil een fout begaan heeft door een met de wet (in casu de richtlijn) strijdige sanctie op te leggen.

8.

Een tweede vraag stelt zich met betrekking tot de concrete toepassing van de verplichting opgenomen onder art. 20,5 en 20,6 van de herwerkte richtlijn, in zoverre deze erin voorziet dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle verzoekers een waardige levensstandaard genieten.

Daarbij dient in de eerste plaats onderzocht te worden of, zoals Fedasil voorhoudt, volgens de de Belgische wetgeving aan deze verplichting tegemoet gekomen wordt door het feit dat er andere voorzieningen bestaan ten voordele van de niet begeleide minderjarigen, en met name de toewijzing van een voogd en de op deze voogd wegende verplichtingen.

9.

De stelling van Fedasil in zijn repliekconclusie dat de voogd zorgt voor opvang en de aangepaste huisvesting, sociale bescherming, rechtsbijstand en psychologische bijstand, is geen correcte weergave van de wettelijke bepalingen inzake de voogdij.

³ Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après «avant-projet de loi»), introduisant des sanctions supplémentaires en cas de manquement grave au régime et règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil
https://www.ecoi.net/en/file/local/1029996/1930_1464683777_5746b44b4.pdf



Overeenkomstig artikel 10, § 1 van de wet van de programmawet I van 24 december 2002, draagt de voogd zorg voor de niet-begeleide minderjarige tijdens zijn verblijf in België. Hij zorgt ervoor dat de minderjarige onderwijs kan volgen en passende psychologische bijstand en medische verzorging krijgt. Ingeval toegang tot het grondgebied wordt verleend en niet is beslist tot opvang in een specifiek centrum voor niet-begeleide minderjarigen, waakt de voogd erover dat de overheden, bevoegd voor opvang, de maatregelen nemen die vereist zijn om de minderjarige een passende huisvesting te bieden, in voorkomend geval bij een familielid, in een gastgezin of bij een volwassene die bereid is voor de minderjarige te zorgen.

Het Koninklijk besluit van 23 december 2003 tot uitvoering van Titel XIII, Hoofdstuk 6 " Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen " van de programmawet van 24 december 2002 houdt evenmin verplichtingen in ten aanzien van de voogd in verband met de materiële opvang van de hem toevertrouwde minderjarige.

In de voorliggende beslissing, was er reeds vroeger beslist tot opvang in een specifiek centrum voor niet-begeleide minderjarigen. De voogd moest dus geen maatregelen nemen. De maatregelen die overigens van de voogd gevraagd worden, beperken er zich toe dat deze de nodige stappen moeten ten aanzien van de overheden bevoegd voor de opvang. De voogd heeft wettelijk niet de taak zelf te voorzien in de opvang van de hem toevertrouwde niet-begeleide minderjarigen. Daarvoor worden hem ook geen financiële middelen ter beschikking gesteld.

Er kan ook aan de voogd niet verweten worden niet de nodige gerechtelijke stappen ondernomen te hebben om voor deze opvang te zorgen. De voogd heeft wel degelijk in een procedure bij uiterste hoogdringendheid, gericht tegen de overheid die aangewezen was voor de opvang, Fedasil, getracht de heropvang van de heer Haqbin te bekomen. Zijn procedure werd echter afgewezen.

10.

Evenmin kan het verweer van Fedasil aanvaard worden dat de richtlijn slechts verplichtingen oplegt aan de lidstaten en daarom nog niet afdwingbaar is ten aanzien van het Agentschap.

Artikel 1 van de wet van 12 januari 2007 bepaalt dat de richtlijn 2003/9/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten gedeeltelijk wordt omgezet.

In artikel 2 van de wet worden de voor de toepassing van de wet volgende definities aangegeven:

"6° de materiële hulp : de hulp die verleend wordt door het Agentschap of de partner binnen een opvangstructuur en die met name bestaat uit huisvesting, voedsel, kleding, medische,



maatschappelijke en psychologische begeleiding en de toekenning van een dagvergoeding. Zij omvat eveneens de toegang tot juridische bijstand, de toegang tot diensten als tolkdiensten of opleidingen, evenals de toegang tot een programma voor vrijwillige terugkeer;

8° het Agentschap: het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers;

9° de partner: de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon die door en op kosten van het Agentschap belast wordt met het verlenen van materiële hulp aan de begunstigde van de opvang overeenkomstig de bepalingen van deze wet;

10° de opvangstructuur: de collectieve of individuele structuur waarin materiële hulp wordt verschaft aan de begunstigde van de opvang en die door het Agentschap of door een partner beheerd wordt.”

Uit artikel 10 van de wet blijkt dat Fedasil een verplichte plaats van inschrijving toewijst aan de vreemdeling, die asiel heeft aangevraagd. De omstandigheid dat in sommige gevallen - in casu niet voorhanden - de hulp ook kan toevertrouwd worden aan een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, doet daaraan geen afbreuk.

11.

Fedasil legt niet uit op welke wijze het de verplichting, opgelegd in artikel 20,5° van de richtlijn, uitvoert.

In de memorie van toelichting van het wetsontwerp dat leidde tot de wet van 6 juli 2016⁴, omschrijven de bevoegde ministers als volgt de wijze waarop zij uitvoering wensen te geven aan de verplichting om te waken over een waardig leven voor de betrokkenen:

“Zoals dit reeds geldt voor de tijdelijke uitsluiting, zal deze sanctie geen recht geven op een financiële hulp ten laste van het O.C.M.W. aangezien de betrokken persoon nog steeds onder de bevoegdheid van het Agentschap valt. Het recht op nodige medische begeleiding zoals bedoeld in de artikelen 24 en 25 van de wet blijft echter gewaarborgd voor de asielzoeker, waarop de sanctie betrekking heeft. In het geval dat de persoon niet opgevangen kan worden door iemand uit de sociale of familiale kring en zelf geen woning kan betalen, kan de asielzoekers zich wenden tot de daklozenverenigingen. Echter, teneinde artikel 20.5 van de Richtlijn 2013/33/ EU om te zetten, zal het Agentschap een lijst van deze opvangplaatsen verschaffen waartoe de uitgesloten asielzoeker zich kan wenden.

De opvangrichtlijn eist immers nergens dat de Staat een specifieke opvang opzet voorziet voor de uitgesloten asielzoekers maar enkel dat een menswaardige levensstandaard wordt gegarandeerd t.a.v. de uitgesloten asielzoeker. Deze menswaardige levensstandaard is gewaarborgd aangezien, bijvoorbeeld, de uitgesloten asielzoeker toegang kan hebben tot de voorzieningen voor daklozen. Zoals hierboven uiteengezet, zal, in bijlage van de beslissing tot uitsluiting, worden toegelicht t.a.v. welke organismes de verzoeker zich kan wenden om dergelijke hulp te krijgen. Het is enkel nadat de daadwerkelijke

⁴ Kamer van Volksvertegenwoordigers, 54, Doc. 1839/001, p.9-10



ontoegankelijkheid werd aangetoond, dat in voorkomend geval de uitgesloten asielzoeker aan het Agentschap kan vragen om een alternatieve oplossing te vinden. Een dergelijke beslissing kan eventueel een reïntegratie in het opvangnetwerk en bijgevolg, een herziening van de sanctie met zich meebrengen/tot gevolg hebben.”

Uit deze toelichting blijkt dat, in de optiek van de bevoegde ministers, het opzet van de richtlijn kan gerealiseerd worden doordat de tijdelijk of definitief uitgesloten asielzoekers zich kunnen wenden tot een privaat (of semi privaat) daklozencentrum⁵, en dat hen ten dien einde een lijst van opvangplaatsen zal meegegeven worden.

De vraag die zich dus stelt is te weten welke de precieze omvang is van de verplichting van de overheid die met opvang belast is met het oog op de garantie van een waardige levensstandaard. Dient de overheid zelf daarvoor – en voorafgaand - een initiatief te nemen om te zorgen dat de uitgesloten asielzoeker verzekerd is van een waardig leven of kan de overheid er zich toe beperken te rekenen op de private hulpverlening en slechts op te treden wanneer deze private hulpverlening niet tot het gepaste resultaat leidt.

Het komt dan ook op dit punt eveneens gepast voor om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Het antwoord op deze vraag is, in tegenstelling met wat Fedasil aanvoert, wel degelijk toepasselijk op de huidige betwisting. Indien het Hof van Justitie, in antwoord op de eerste prejudiciële vraag beslist dat de sanctie de vorm van een tijdelijke uitsluiting kan nemen dan zal dit hof moeten onderzoeken of, bij het nemen van de sanctie, de Europese richtlijn correct werd toegepast.

12.

Een derde probleem is de vraag of, in het licht van de bepalingen van de richtlijn, een sanctie van uitsluiting kan genomen worden ten aanzien van een (niet-begeleide) minderjarige.

Overeenkomstig artikel 20, lid 5 van de richtlijn worden de beslissingen inzake sancties genomen op grond van de specifieke situatie van de betrokkene, met name voor personen die onder artikel 21 vallen en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Niet begeleide minderjarigen vallen, overeenkomstig artikel 21 van de richtlijn onder de categorie van de kwetsbare personen. In het algemeen bepaalt artikel 22 dat voor de kwetsbare personen moet beoordeeld worden of deze een bijzondere opvangbehoefte hebben. De lidstaten moeten ook de aard van de behoeften bepalen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de steun die uit hoofde van de richtlijn aan personen met bijzondere opvang behoefte wordt verstrekt, tijdens de gehele asielprocedure is afgestemd op de bijzondere opvangbehoeften.

Overeenkomstig artikel 23, dat specifiek de situatie van de minderjarigen beoogt, moeten de lidstaten zich ten aanzien van minderjarigen primair laten leiden door het belang van het

⁵ Meestal enkel open in de winter



kind. Zij moeten ervoor zorgen dat de kinderen een levensstandaard hebben die past bij hun fysieke, geestelijke, spirituele, morele en sociale ontwikkeling.

Overeenkomstig artikel 24, 2° moeten de niet begeleide minderjarigen, die een verzoek om internationaal bescherming indienen, vanaf het ogenblik dat zij tot het grondgebied worden toegelaten tot het moment waarop zij verplicht zijn de lidstaat te verlaten, ondergebracht worden, hetzij bij volwassen bloedverwanten, hetzij in een pleeggezin, hetzij in opvangcentra met speciale voorzieningen voor minderjarigen of nog een andere huisvesting die geschikt voor minderjarigen. Indien dit in hun belang is, en zij ten minste 16 jaar oud zijn, kunnen de minderjarige asielzoekers worden ondergebracht in opvangcentra voor meerderjarige asielzoekers.

Ten slotte bieden de lidstaten, overeenkomstig artikel 14 van de richtlijn de minderjarige kinderen van verzoekers en minderjarige verzoekers toegang tot onderwijs onder vergelijkbare omstandigheden als hun eigen onderdanen, zolang een eventueel tegen hen of hun ouders gerichte verwijderingsmaatregel niet daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dit onderwijs kan in opvangcentra gegeven worden.

13.

De vraag die zich stelt is te weten of, in het licht van deze bepalingen, ten aanzien van minderjarigen, en meer bepaald ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen, de door de lidstaten opgelegde sancties - Indien zij de vorm kunnen aannemen van een 'tijdelijke' uitsluiting uit een opvangvoorziening -, kunnen opgelegd worden aan een minderjarige, meer in het bijzonder aan een niet-begeleide minderjarige.

In algemene zin stelt zich daarbij ook de vraag of bij de toepassing van een sanctie van uitsluiting op minderjarigen, geen probleem stelt in verband met de toepassing van de artikelen 1 (menselijke waardigheid), 3 (recht op menselijke integriteit), 4 (verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen) en 24 (rechten van het kind) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, die volgens de preambule van de richtlijn (overweging 35) moeten in acht genomen worden.

OM DEZE REDENEN HET ARBEIDSHOF

Gelet op de Wet van 15 juni 1935 op het taalgebruik in gerechtszaken, in het bijzonder op het artikel 24,

Rechtsprekend op tegenspraak,

Gelet op het eensluidend schriftelijk advies van mevrouw N. Van den Brande, waarnemend advocaat-generaal, waarop repliek van beide partijen.



Verklaart het hoger beroep ontvankelijk,

Alvorens uitspraak te doen over de gegrondheid ervan, verwijst de zaak naar het Hof van Justitie van de Europese Unie teneinde uitspraak te doen over de volgende prejudiciële vragen met betrekking tot interpretatie van het Europees recht en meer bepaald van de richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationaal bescherming:

- (1) Moeten de artikelen 20 lid 1 tot lid 3 van de richtlijn zo uitgelegd worden dat zij op limitatieve wijze de gevallen bepalen waarin de materiële opvangvoorzieningen kunnen beperkt of ingetrokken worden, of blijkt uit artikel 20, lid 4 en 5 dat de intrekking van het recht op materiële opvangvoorzieningen ook kan gebeuren bij wijze van sanctie op ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot opvangcentra en ernstige vormen van geweld?
- (2) Moeten de artikelen 20, lid 5 en 20, lid 6 zo uitgelegd worden dat de lidstaten, alvorens een beslissing te nemen met betrekking tot de beperking of intrekking van de materiële opvangvoorzieningen of sancties, en in het kader van deze beslissingen, de nodige maatregelen moeten vastleggen die het recht op een waardige levensstandaard tijdens de periode van uitsluiting waarborgen, of kan aan deze bepalingen tegemoet gekomen worden door een systeem waarbij, na de beslissing tot beperking of intrekking van de materiële opvangvoorziening, wordt nagegaan of de persoon die het voorwerp uitmaakt van de beslissing, een waardige levensstandaard geniet en desgevallend op dat ogenblik remediërende maatregelen worden genomen.
- (3) Moeten artikel 20 lid 4, 20 lid 5 en 20, lid 6, samen gelezen met artikel 14, 21, 22, 23 en 24 van de richtlijn en met de artikelen 1, 3, 4 en 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, zo uitgelegd worden dat een maatregel of sanctie tot tijdelijke (of definitieve) uitsluiting uit het recht op materiële opvangvoorzieningen, mogelijk is, of niet mogelijk, ten aanzien van een minderjarige, meer in het bijzonder ten aanzien van de niet-begeleide minderjarige.

Verwijst de zaak, in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, naar de bijzondere rol van de zevende kamer van het hof.

Houdt de kosten aan.



Aldus gewezen en ondertekend door de zevende kamer van het Arbeidshof te Brussel,
samengesteld uit:

F. KENIS, raadsheer,
C. LAURIERS, raadsheer in sociale zaken, werkgever,
K. GACOMS, raadsheer in sociale zaken, werknemer-arbeider,
bijgestaan door :
S. VAN DER HOEVEN, griffier.



F. KENIS



S. VAN DER HOEVEN



C. LAURIERS



K. GACOMS

en uitgesproken op de openbare terechtzitting van donderdag 22 maart 2018 door:

F. KENIS, raadsheer,
bijgestaan door
S. VAN DER HOEVEN, griffier.



F. KENIS



S. VAN DER HOEVEN

