CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 17 juli 2014[1]

Zaak C-542/13

Mohamed M'Bodj
tegen
Belgische Staat

[verzoek van het Grondwettelijk Hof (België) om een prejudiciële beslissing]

„Gemeenschappelijk Europees asielstelsel — Richtlijn 2004/83/EG — Minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als persoon die de subsidiairebeschermingsstatus behoeft — Onderdaan van een derde land die een handicap heeft en toestemming heeft verkregen van een lidstaat tot verblijf op zijn grondgebied om medische redenen — Begrepen in de werkingssfeer van richtlijn 2004/83 — Artikel 2, sub e — Definitie van de ‚persoon die voor de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking komt' — Artikel 15, sub b — Definitie van het begrip ‚ernstige schade' — Reëel risico op een onmenselijke of vernederende behandeling bij terugkeer naar het land van herkomst — Inhoud van de internationale bescherming — Artikelen 28 en 29 — Sociale en medische prestaties — Gelijke behandeling"

1. Kan een onderdaan van een derde land die aan een ernstige ziekte lijdt en bij terugkeer naar zijn land van herkomst een reëel risico loopt op een onmenselijke of vernederende behandeling omdat er in dat land geen adequate medische behandeling bestaat, als „persoon die voor de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking komt" in de zin van artikel 2, sub e, van richtlijn 2004/83/EG[2] worden beschouwd? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, zijn de lidstaten dan verplicht om aan de betrokkene dezelfde sociale en medische prestaties toe te kennen als die waarin is voorzien voor nationale onderdanen en vluchtelingen?

2. Dat zijn in wezen de vragen die het Grondwettelijk Hof (België) stelt.

3. Deze vragen zijn opgekomen in een geding met betrekking tot de betaling van een tegemoetkoming voor personen met een handicap aan M'Bodj, een Mauritaanse onderdaan, door de Belgische Staat. Nadat België de betrokkene een machtiging tot verblijf om medische redenen had afgegeven, weigerde hij hem deze tegemoetkoming te betalen omdat de toekenning ervan volgens de toepasselijke nationale wetgeving voorbehouden is aan Belgische, EU-, Algerijnse, Marokkaanse en Tunesische onderdanen, alsmede aan staatlozen en vluchtelingen.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12, met rectificatie in PB 2005, L 204, blz. 24).

4. In deze zaak stelt de verwijzende rechter bijgevolg het verschil in behandeling aan de orde, dat in de nationale wetgeving wordt gemaakt naargelang onderdanen van derde landen die aan een ernstige ziekte lijden de vluchtelingenstatus genieten overeenkomstig richtlijn 2004/83 dan wel beschikken over een machtiging tot verblijf om medische redenen van deze staat.

5. In verband met de bepalingen van deze richtlijn en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [3] met betrekking tot de verwijdering van het grondgebied van ernstig zieke personen, vraagt hij zich in het bijzonder af of de afgifte van een dergelijke machtiging tot verblijf in werkelijkheid niet een subsidiaire vorm van internationale bescherming is, die bijgevolg het recht opent op de door deze richtlijn voorziene economische en sociale voordelen.

6. In deze zaak heeft het Hof de gelegenheid om de werkingssfeer van richtlijn 2004/83 te preciseren in het geval van een ernstig zieke, en in het bijzonder de voorwaarden die de Uniewetgever heeft gesteld voor het verlenen van de subsidiairebeschermingsstatus.

7. In dit verband zal ik in deze conclusie verdedigen dat de onderdaan van een derde land die wanneer hij naar zijn land van herkomst terugkeert, een reëel risico loopt op een onmenselijke of vernederende behandeling wegens zijn gezondheidstoestand en het ontbreken van een adequate medische behandeling in dat land, niet onder de werkingssfeer van artikel 2, sub e, van deze richtlijn kan vallen.

8. Ik zal namelijk bepleiten dat in een dergelijk geval de behoefte aan internationale bescherming, die de basis vormt van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel, niet aanwezig is. De onmenselijke behandeling die wordt veroorzaakt door de gezondheidstoestand van de betrokkene en het ontbreken van toereikende medische hulp in het land van herkomst, is namelijk niet het gevolg van een opzettelijk handelen of nalaten van de autoriteiten van dat land of van daarvan onafhankelijke organen. Ik zal niettemin preciseren dat de lidstaat in een dergelijke situatie verplicht kan zijn om op grond van de artikelen 4 en 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [4] en artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 [5], nationale bescherming toe te kennen om dwingende humanitaire redenen.

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

1. Richtlijn 2004/83

9. Richtlijn 2004/83 strekt tot de vaststelling van voor alle lidstaten gemeenschappelijke criteria inzake de materiële voorwaarden waaraan onderdanen van derde landen moeten voldoen om voor internationale bescherming in aanmerking te komen [6], alsmede van de materiële inhoud van deze bescherming. [7] In dit kader bepaalt richtlijn 2004/83 in haar artikel 2, sub c en e, welke personen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus kunnen genieten, in haar hoofdstukken II, III en V de basisvoorwaarden waaraan die personen moeten voldoen, en in haar hoofdstuk VII de rechten die aan elk van deze statuten zijn verbonden.

3 — Hierna: „EHRM".

4 — Hierna: „Handvest".

5 — Hierna: „EVRM".

6 — Zie artikel 1 van deze richtlijn.

7 — Zie mijn conclusie in de zaak M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punt 19) die heeft geleid tot het arrest M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punt 72).

10. In het kader van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel vormt subsidiaire bescherming een aanvulling op de in het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen neergelegde regeling inzake de vluchtelingenstatus. [8]

11. Het betreft een internationale bescherming die zich volgens artikel 2, sub e, van richtlijn 2004/83 richt tot „een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, [...] terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, [...] en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen".

12. Volgens artikel 18 van die richtlijn „[verlenen] [d]e lidstaten de subsidiairebeschermingsstatus aan een onderdaan van een derde land [...] die overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming".

13. Hoofdstuk II van deze richtlijn betreft de „[b]eoordeling van verzoeken om internationale bescherming". Onder het opschrift „Actoren van vervolging of ernstige schade", bepaalt artikel 6 van de richtlijn het volgende:

„Actoren van vervolging of ernstige schade kunnen onder meer zijn:

a) de staat;

b) partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen;

c) niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de actoren als bedoeld in de punten a) en b), inclusief internationale organisaties, geen bescherming als bedoeld in artikel 7 kunnen of willen bieden tegen vervolging of ernstige schade."

14. Hoofdstuk V van richtlijn 2004/83 heeft betrekking op „[v]oorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming". Artikel 15 ervan definieert het begrip „ernstige schade" als volgt:

„Ernstige schade bestaat uit:

a) doodstraf of executie; of

b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of

c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict."

15. Bovendien preciseert de Uniewetgever in hoofdstuk VII van deze richtlijn met betrekking tot de „[k]enmerken van de internationale bescherming" in de artikelen 28 en 29 dat de toekenning van een internationale bescherming, ongeacht of het de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus betreft, de lidstaten verplicht om aan de betrokkene dezelfde sociale

8 — Dit verdrag, dat op 28 juli 1951 te Genève werd ondertekend [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], is op 22 april 1954 in werking getreden. Het is aangevuld door het protocol betreffende de status van vluchtelingen van 31 januari 1967, dat op 4 oktober 1967 in werking is getreden.

bijstand te verlenen en de gezondheidszorg onder dezelfde voorwaarden aan te bieden als aan nationale onderdanen. De lidstaten mogen echter onderscheid maken tussen deze twee statussen, want volgens deze bepalingen kunnen zij de sociale bijstand voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus beperken tot de meest fundamentele prestaties. [9]

16. Tot slot moet worden opgemerkt dat deze richtlijn minimumnormen wil vaststellen. Volgens punt 8 van haar considerans en artikel 3 kunnen de lidstaten ter bepaling van wie als vluchteling of als voor subsidiaire bescherming in aanmerking komend persoon wordt erkend, gunstiger normen vaststellen of handhaven indien zij met deze richtlijn verenigbaar zijn.

17. Daarom preciseert de Uniewetgever in punt 9 van de considerans van richtlijn 2004/83 dat „[o]nderdanen van derde landen of staatlozen die op het grondgebied van de lidstaten mogen blijven om redenen die geen verband houden met een behoefte aan internationale bescherming, maar, op discretionaire basis, uit mededogen of op humanitaire gronden, [...] niet onder deze richtlijn [vallen]".

2. Het Handvest

18. Volgens artikel 4 van het Handvest „[...] mag [niemand] worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen".

19. Bovendien mag volgens artikel 19, lid 2, van dit Handvest „[n]iemand [...] worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen".

B – *Belgische wetgeving*

1. De wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

20. De wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen [10] heeft als doel richtlijn 2004/83 om te zetten in de Belgische rechtsorde.

21. Artikel 9 ter van deze wet preciseert de toekenningsvoorwaarden van een machtiging tot verblijf om medische redenen. Paragraaf 1 van dit artikel luidt als volgt:

„De in België verblijvende vreemdeling die zijn identiteit aantoont overeenkomstig § 2 en die op zodanige wijze lijdt aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor zijn leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in zijn land van herkomst of het land waar hij verblijft, kan een machtiging tot verblijf in het Rijk aanvragen bij de minister of zijn gemachtigde.

9 — In het arrest M. (EU:C:2012:744) heeft het Hof opgemerkt dat de rechten die zijn verbonden aan de vluchtelingenstatus en aan de subsidiairebeschermingsstatus verschillend van aard zijn (punt 92). Het is echter belangrijk erop te wijzen dat 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 (PB L 337, blz. 9), die richtlijn 2004/83 herschikt, de verschillen wegneemt die bestaan in het niveau van de aan vluchtelingen en personen die internationale bescherming genieten toegekende rechten op het vlak van de toegang tot de gezondheidszorg (artikel 30). Een dergelijk verschil is echter niet weggewerkt wat de sociale voorzieningen betreft (artikel 29).

10 — Wet zoals gewijzigd door de wet van 15 september 2006 (hierna: „wet van 15 december 1980").

De aanvraag moet per aangetekende brief worden ingediend bij de minister of zijn gemachtigde en bevat het adres van de effectieve verblijfplaats van de vreemdeling in België.

De vreemdeling maakt samen met de aanvraag alle nuttige en recente inlichtingen over aangaande zijn ziekte en de mogelijkheden en de toegankelijkheid tot een adequate behandeling in zijn land van herkomst of in het land waar hij verblijft.

Hij maakt een standaard medisch getuigschrift over zoals voorzien door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Dit medisch getuigschrift dat niet ouder is dan drie maanden voorafgaand aan de indiening van de aanvraag vermeldt de ziekte, haar graad van ernst en de noodzakelijk geachte behandeling.

De beoordeling van het [in het eerste lid] vermelde risico, van de mogelijkheden van en van de toegankelijkheid tot behandeling in zijn land van herkomst of het land waar hij verblijft, en van de in het medisch getuigschrift vermelde ziekte, haar graad van ernst en de noodzakelijk geachte behandeling, gebeurt door een ambtenaar-geneesheer of een geneesheer aangeduid door de minister of zijn gemachtigde die daaromtrent een advies verschaft. Deze geneesheer kan, indien hij dit nodig acht, de vreemdeling onderzoeken en een bijkomend advies inwinnen van deskundigen.

[...]"

22. Artikel 48/4 van deze wet preciseert op zijn beurt de voorwaarden om de subsidiairebeschermingsstatus te genieten.[11] Het zet de artikelen 2, sub e, 15 en 17 van richtlijn 2004/83 om en preciseert het volgende:

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

2) Ernstige schade bestaat uit:

a) doodstraf of executie; of,

b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of,

c) ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict."

2. Wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap

23. Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (hierna: „wet van 27 februari 1987") kunnen personen met een handicap in aanmerking komen voor een inkomensvervangende tegemoetkoming, een integratietegemoetkoming of een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden.

11 — Op grond van de subsidiairebeschermingsstatus kan diegene die deze geniet, voor één jaar beschikken over een verblijfstitel. Deze kan gedurende vijf jaar worden hernieuwd. Na deze vijfjarige periode kan de betrokkene op basis van artikel 49/2, paragrafen 2 en 3, van de wet van 15 december 1980 toegelaten worden tot een verblijf voor onbeperkte duur.

24. Artikel 4, paragraaf 1, van deze wet luidt als volgt:

„De tegemoetkomingen bedoeld in artikel 1 kunnen enkel toegekend worden aan een persoon die zijn werkelijke verblijfplaats in België heeft en die:

1° Belg is;

2° onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie;

3° Marokkaan, Algerijn of Tunesiër is en die voldoet aan de voorwaarden van de verordening (EEG) nr. 1408/71[12];

4° staatloos is en die onder de toepassing valt van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, ondertekend in New York op 28 september 1954 en goedgekeurd door de wet van 12 mei 1960;

5° vluchteling is zoals bedoeld in artikel 49 van de [wet van 15 december 1980];

[...]"

25. Bij Koninklijk Besluit van 9 februari 2009 heeft de Koning het toepassingsgebied van deze bepaling vanaf 12 december 2007 uitgebreid tot de vreemdelingen die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister.

II – **Hoofdgeding**

A – *Procedure van verlening van een machtiging tot verblijf om medische redenen op basis van artikel 9 ter van de wet van 15 december 1980*

26. M'Bodj heeft op 4 januari 2006 een asielaanvraag ingediend bij de Dienst Vreemdelingenzaken, die deze aanvraag niet-ontvankelijk verklaarde omdat zij kennelijk ongegrond was.

27. M'Bodj heeft vervolgens op 24 augustus 2007 een aanvraag voor een machtiging tot verblijf om medische redenen ingediend op basis van artikel 9 ter van de wet van 15 december 1980. Hij wees daarin op een belangrijke visuele handicap die hij ten gevolge van een aanval had opgelopen in het asielzoekerscentrum van het Rode Kruis waar hij was ondergebracht. Deze aanvraag was eerst niet-ontvankelijk verklaard door de Dienst Vreemdelingenzaken, maar werd vervolgens, na een contentieuze procedure, op 19 september 2008 gegrond verklaard. M'Bodj werd bijgevolg ingeschreven in het vreemdelingenregister.

28. Op 17 mei 2010 werd hij gemachtigd om voor onbeperkte duur op het grondgebied te verblijven met toepassing van de artikelen 9 en 13 van de wet van 15 december 1980.

B – *Procedure van toekenning van een tegemoetkoming aan personen met een handicap op basis van artikel 4 van de wet van 27 februari 1987*

29. Op 19 februari 2009 hebben de bevoegde autoriteiten de aanvraag van M'Bodj tot medische erkenning van de handicap ingewilligd, waardoor hij sociale en fiscale voordelen kan genieten.

12 — Verordening van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt door verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van 2 december 1996 (PB 1997, L 28, blz. 1).

30. Op 21 april 2009 heeft M'Bodj, terwijl de door hem ingestelde contentieuze procedure ter verkrijging van een verblijfstitel te verkrijgen op basis van artikel 9 ter van de wet van 15 december 1980 nog liep, een aanvraag ingediend voor een inkomensvervangende tegemoetkoming en voor een integratietegemoetkoming. Die aanvraag werd op 5 oktober 2009 afgewezen omdat betrokkene niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 4, paragraaf 1, van de wet van 27 februari 1987, die het voordeel van die tegemoetkomingen voorbehoudt aan Belgische en EU-onderdanen, Algerijnse, Marokkaanse en Tunesische onderdanen, alsook aan staatlozen en vluchtelingen.

31. M'Bodj stelde tegen deze beslissing beroep in bij de arbeidsrechtbank te Luik op 31 december 2009. In het kader van het onderzoek van dit beroep heeft deze rechtbank allereerst geoordeeld dat onderdanen van derde landen die een handicap hebben, ongeacht of ze vluchteling zijn of een machtiging tot verblijf om medische redenen hebben verkregen, de internationalebeschermingsstatus genieten van richtlijn 2004/83. Dit brengt mee dat de lidstaten aan deze personen dezelfde sociale bijstand moeten verlenen als aan nationale onderdanen.

32. De arbeidsrechtbank te Luik heeft zich bijgevolg afgevraagd of artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 met name verenigbaar is met het door de Belgische Grondwet gewaarborgde gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, en stelde daarom een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

33. Het Grondwettelijk Hof vraagt zich in het kader van het onderzoek van deze prejudiciële vraag op zijn beurt af of een gelijke behandeling moet worden gegarandeerd voor onderdanen van derde landen met een handicap, naargelang zij de vluchtelingenstatus genieten of beschikken over een machtiging tot verblijf om medische redenen. Het stelt bijgevolg de vraag of een dergelijke machtiging tot verblijf die steunt op het bestaan van een risico van onmenselijke of vernederende behandeling wegens de gezondheidstoestand van de verzoeker en het ontbreken van een adequate behandeling in zijn land van herkomst, onder de door richtlijn 2004/83 gewaarborgde subsidiaire bescherming valt.

34. Uit de gegevens van het dossier en de debatten tijdens de terechtzitting blijkt dat er op dit punt onenigheid bestaat tussen de nationale autoriteiten.

35. Wat de rechterlijke instanties betreft, blijkt uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag van de arbeidsrechtbank te Luik duidelijk dat de onderdaan van een derde land die legaal in België verblijft op basis van een machtiging tot verblijf op grond van artikel 9 ter van de wet van 15 december 1980, de subsidiairebeschermingsstatus geniet. De rechtbank verwijst naar een arrest van het Grondwettelijk Hof waarin het heeft bevestigd dat „de artikelen 9 ter en 48/4 van de wet van 15 december 1980 [...] samen de omzetting, in Belgisch recht, van artikel 15 van de [genoemde richtlijn] [vormen]”[13].

36. Wat de nationale wetgever betreft, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat deze in het kader van de parlementaire voorbereiding van deze wet tot omzetting, in Belgisch recht, van richtlijn 2004/83[14], op het volgende heeft gewezen:

„Vreemdelingen die op zodanige wijze lijden aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor hun leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in hun land van herkomst of het land waar zij verblijven kunnen, ten gevolge van de rechtspraak van het [EHRM], vallen onder de toepassing van artikel 15, sub b, van richtlijn [2004/83] (onmenselijke of vernederende behandeling).”

13 — Zie arrest nr. 193/2009 van 26 november 2009, B.3.1. Zie eveneens arrest nr. 43/2013 van 21 maart 2013, B.4.1.

14 — Parlementaire Stukken, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2478/001, blz. 9.

37. In het kader van de procedure voor het Grondwettelijk Hof voert de Ministerraad op zijn beurt aan dat de regularisatie van het verblijf om medische redenen „uitgesloten [is] van de subsidiaire bescherming" aangezien deze wordt geregeld door artikel 9 ter van de wet van 15 december 1980, dat een specifieke bepaling vormt. Hij is van mening dat deze machtiging tot verblijf op artikel 3 EVRM steunt. Hij merkt bovendien op dat het een andere procedure betreft dan die voor het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen, aangezien zij tot de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse zaken en de Dienst Vreemdelingenzaken behoort.

38. Het Grondwettelijk Hof heeft bijgevolg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Dienen de artikelen 2, sub e en f, 15, 18, 28 en 29 van richtlijn 2004/83 [...] aldus te worden uitgelegd dat niet alleen de persoon aan wie, op zijn aanvraag, de subsidiairebeschermingsstatus is toegekend door een onafhankelijke autoriteit van een lidstaat, de sociale voorzieningen en de gezondheidszorg moet kunnen genieten bedoeld in de artikelen 28 en 29 van die richtlijn, maar ook de vreemdeling die door een administratieve overheid van een lidstaat wordt gemachtigd tot verblijf op het grondgebied van die lidstaat en die op zodanige wijze aan een ziekte lijdt dat die ziekte een reëel risico inhoudt voor zijn leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in zijn land van herkomst of het land waar hij verblijft?

2) Dienen de artikelen 20, lid 3, 28, lid 2, en 29, lid 2, van diezelfde richtlijn, indien de eerste prejudiciële vraag een antwoord behoeft dat inhoudt dat beide categorieën van personen die erin worden beschreven, de sociale voorzieningen en de gezondheidszorg moeten kunnen genieten die daarin worden beoogd, aldus te worden uitgelegd dat de verplichting die aan de lidstaten is opgelegd om rekening te houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals personen met een handicap, inhoudt dat aan die personen tegemoetkomingen moeten worden toegekend waarin is voorzien in de wet van 27 februari 1987 [...], rekening houdend met het feit dat maatschappelijke dienstverlening waarbij de handicap in aanmerking wordt genomen, kan worden toegekend op grond van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn?"

39. De partijen in het hoofdgeding, de Belgische, de Duitse, de Griekse en de Franse regering, alsook de Europese Commissie hebben opmerkingen ingediend.

III – **Analyse**

40. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of een onderdaan van een derde land die aan een ernstige ziekte lijdt en bij terugkeer naar zijn land van herkomst een reëel risico loopt op een onmenselijke of vernederende behandeling wegens het ontbreken van adequate medische behandeling in zijn land, als „persoon die voor de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking komt", in de zin van artikel 2, sub e, van richtlijn 2004/83 moet worden beschouwd.

41. Ik herinner eraan dat volgens deze bepaling een „persoon die voor de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking komt" een persoon is ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst terugkeert, hij een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15 van deze richtlijn, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen.

42. Artikel 15 van richtlijn 2004/83 noemt drie soorten ernstige schade, waaronder in punt b, de onmenselijke of vernederende behandeling van een verzoeker in zijn land van herkomst.

43. De vraag van de verwijzende rechter hangt samen met het feit dat deze bepaling, zoals het Hof in het arrest Elgafaji [15] heeft vastgesteld en zoals blijkt uit de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2004/83 [16], „in wezen overeenstemt met [...] artikel 3 EVRM".

44. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat lijden veroorzaakt door een natuurlijk optredende lichamelijke of geestelijke ziekte een onmenselijke of vernederende behandeling kan vormen in de zin van artikel 3 EVRM als het wordt verergerd of dreigt te worden verergerd door een handeling of behandeling die met name het gevolg is van detentievoorwaarden, uitzetting of andere maatregelen waarvoor de overheid verantwoordelijk kan worden gehouden. [17]

45. Zo heeft het EHRM in zeer uitzonderlijke omstandigheden zoals in het arrest D./Verenigd Koninkrijk [18], geoordeeld dat de tenuitvoerlegging van de uitzettingsbeslissing ten aanzien van een persoon met aids schending van artikel 3 EVRM zou opleveren wanneer hij zou worden teruggezonden naar zijn land van herkomst, inzoverre hij dientengevolge werd blootgesteld aan een reëel risico om in bijzonder pijnlijke omstandigheden te sterven. Het EHRM heeft in zijn uitspraak rekening gehouden met het feit dat betrokkene zich in een vergevorderd stadium van de ziekte bevond en dat de plotselinge stopzetting van de medische verzorging in de ontvangende staat in combinatie met het ontbreken van een adequate behandeling in zijn land van herkomst alsmede het ontbreken van elke vorm van morele ondersteuning en sociale bijstand het overlijden van betrokkene zouden bespoedigen en hem in een situatie van ernstig lichamelijk en geestelijk lijden zouden brengen. [19]

46. Het EHRM heeft aldus te kennen gegeven dat het artikel 3 EVRM met de nodige soepelheid toepast in situaties waarin het risico dat de betrokkene verboden behandelingen ondergaat in het land van bestemming, volgt uit factoren waarvoor de autoriteiten van dat land niet direct of indirect verantwoordelijk kunnen worden gesteld of die op zich beschouwd de regels van dit artikel niet schenden. [20] De verdragsluitende staten kunnen in een dergelijk geval, gelet op de dwingend geachte humanitaire overwegingen, hun uitzettingsbeslissing niet ten uitvoer leggen dan met het risico van aansprakelijkheid op grond van artikel 3 EVRM. [21]

47. De vraag van de verwijzende rechter luidt in wezen of vergelijkbare omstandigheden onder het begrip „ernstige schade" van artikel 15 van richtlijn 2004/83 kunnen vallen en bijgevolg kunnen rechtvaardigen dat de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend.

48. Mijns inziens kan een persoon die aan een ernstige ziekte lijdt, niet op die grond onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

15 — C-465/07, EU:C:2009:94 punt 28.

16 — Zie nota van het voorzitterschap van de Raad van 25 september 2002 van de Europese Unie aan het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel, 12148/02, blz. 5.

17 — EHRM, Josef/België, nr. 70055/10, § 118, 27 februari 2014. Het EHRM herinnert er echter aan dat volgens zijn rechtspraak onderdanen van derde landen waartegen een verwijderingsmaatregel is genomen, in principe geen aanspraak kunnen maken op een recht van verblijf op het grondgebied van een verdragsluitende staat teneinde er medische, sociale of andere hulp en diensten te ontvangen van de staat die hen uitzet. Het feit dat de situatie van de verzoeker in geval van uitzetting uit de verdragsluitende staat ernstig achteruit kan gaan en met name zijn levensverwachting in belangrijke mate kan verminderen, is op zich niet voldoende voor een schending van artikel 3 EVRM.

18 — EHRM, D./Verenigd Koninkrijk, nr. 30240/96, EHRM 1997-III.

19 — Ibidem (punten 51-54).

20 — Ibidem (punt 49).

21 — Het EHRM heeft in het voornoemde arrest Josef/België echter gepreciseerd dat een dergelijke situatie zich slechts kan voordoen bij dwingende humanitaire omstandigheden, en daarbij verwezen naar de zaken die aanleiding hebben gegeven tot zijn arresten N./Verenigd Koninkrijk ([GC] nr. 26565/05, EHRM 2008-III) en Yoh-Ekale Mwanje/België (nr. 10486/10, 20 maart 2012). De verzoeksters in deze zaken hadden eveneens aids. Nochtans heeft het EHRM geoordeeld dat hun verwijdering geen bezwaar opleverde vanuit het oogpunt van artikel 3 EVRM aangezien hun gezondheidstoestand op het ogenblik van hun verwijdering stabiel was, zij zich niet in „kritieke toestand" bevonden en in staat waren te reizen.

49. Hoewel het lijden ten gevolge van een ziekte in bepaalde bijzondere omstandigheden een onmenselijke of vernederende behandeling kan vormen, neemt dit niet weg dat een van de essentiële criteria voor het verlenen van de subsidiaire bescherming, namelijk de identificatie van een actor die de schade heeft veroorzaakt en tegen wie de persoon in kwestie moet worden beschermd, ontbreekt.

50. Het gemeenschappelijke Europese asielstelsel steunt immers op de noodzaak om personen die vrezen dat zij ofwel zullen worden vervolgd wegens hun ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuigingen of het behoren tot een sociale groep, ofwel zullen worden blootgesteld aan een risico van ernstige schade in hun land van herkomst, een bescherming te bieden die hun land niet (meer) kan bieden aangezien het opzettelijk bijdraagt aan deze handelingen of tekortschiet in het voorkomen ervan.

51. De regeling inzake de verlening van internationale bescherming door een lidstaat, in de vorm van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus, streeft dus een bijzonder doel na en stelt een bijzonder beschermingsmechanisme in[22] dat twee essentiële aspecten omvat. Het eerste houdt in dat er een risico van vervolging of ernstige schade bestaat waarvan de betrokkene het slachtoffer zou zijn wanneer hij naar zijn land van herkomst terugkeert. Het tweede bestaat in de directe of indirecte verantwoordelijkheid van dit land voor het bestaan van dit risico. De vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus kan dus slechts worden verleend in gevallen waarin de autoriteiten van het land van herkomst zich niet inzetten voor de verlening van deze bescherming omdat ze hetzij zelf aan de oorsprong staan van deze vervolgingen hetzij de vervolgingen door milities of andere particuliere groepen aanmoedigen of gedogen.

52. Deze twee aspecten zijn essentieel voor de verlening van internationale bescherming aangezien ze de rechtvaardiging vormen voor de vrees van het individu en verklaren waarom hij of zij de bescherming van het land van herkomst niet kan of wil inroepen.

53. Voor de subsidiaire bescherming blijken deze twee aspecten zeer duidelijk uit de bewoordingen van artikel 2, sub e, van richtlijn 2004/83. De Uniewetgever bepaalt immers ondubbelzinnig dat een „persoon die voor de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking komt" een persoon is die niet alleen een reëel risico kan lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15 van deze richtlijn wanneer hij naar zijn land van herkomst terugkeert, maar zich ook niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen.

54. Bovendien definieert dit artikel het begrip „ernstige schade" als handelingen of omstandigheden waarvoor de autoriteiten van het land van herkomst direct of indirect verantwoordelijk zijn.

55. Artikel 15 van deze richtlijn moet immers in samenhang gelezen worden met artikel 6 ervan.

56. In artikel 15 van richtlijn 2004/83 definieert de wetgever, zoals we hebben gezien, het materiële aspect van de ernstige schade. Het gaat om de doodstraf of executie, foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst en ernstige en individuele bedreiging van zijn leven of zijn persoon als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Deze handelingen veronderstellen op zich het welbewuste voornemen van een actor om een bijzonder ernstig lichamelijk of geestelijk lijden teweeg te brengen.

22 — Zie in dit verband arrest Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punt 24).

57. In artikel 6 van richtlijn 2004/83 bepaalt hij daarentegen het persoonlijke aspect, aangezien hij definieert wie de „actoren van ernstige schade" zijn. De Uniewetgever beperkt de in artikel 15 van deze richtlijn bedoelde schade aldus uitdrukkelijk tot de schade die wordt toegebracht door de staat, door partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen, of door niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de staat of de partijen of organisaties die de staat beheersen geen bescherming tegen de vervolging of ernstige schade kunnen of willen bieden.

58. Om in aanmerking te komen voor de subsidiaire bescherming volstaat het dus niet dat de verzoeker bewijst dat hij een risico loopt te worden blootgesteld aan een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer hij naar zijn land van herkomst terugkeert. Hij moet eveneens bewijzen dat dit risico wordt veroorzaakt door factoren die direct of indirect kunnen worden toegeschreven aan de autoriteiten van dit land omdat ofwel de bedreigingen ten aanzien van hem uitgaan van de autoriteiten van het land waarvan hij de nationaliteit heeft of door die autoriteiten worden geduld, ofwel van onafhankelijke groepen waartegen de autoriteiten van dat land hun onderdanen niet daadwerkelijk kunnen beschermen.

59. Zoals de Franse regering echter in haar opmerkingen betoogt, wordt in het geval van een persoon wiens gezondheidstoestand medische behandeling vereist en in wiens land van herkomst geen adequate behandeling beschikbaar is, de onmenselijke of vernederende behandeling waarmee hij dreigt te worden geconfronteerd bij terugkeer in dat land, niet veroorzaakt door een opzettelijk handelen of nalaten van de autoriteiten of van organen die van de staat onafhankelijk zijn. Met andere woorden, in een dergelijk geval ontbreekt een van de essentiële criteria voor de erkenning van de subsidiaire bescherming volgens artikel 6 van richtlijn 2004/83, namelijk de directe of indirecte verantwoordelijkheid van de openbare autoriteiten van het land van herkomst voor het teweegbrengen van de ernstige schade en een tegen die autoriteiten vereiste bescherming.

60. In een dergelijke situatie voorziet de door de lidstaat verleende bescherming niet in een behoefte aan internationale bescherming in de zin van artikel 2, sub a, van deze richtlijn en kan deze dus niet vallen onder het gemeenschappelijke Europese asielstelsel.

61. In de bewoordingen van artikel 2, sub g, in fine, van deze richtlijn[23] gaat het om een „andere [...] vorm van bescherming" die buiten deze richtlijn valt. Deze bescherming wordt toegekend om een andere reden, op discretionaire basis en uit mededogen, of ingegeven door humanitaire overwegingen die voortvloeien uit de naleving van artikel 3 EVRM en de artikelen 4 en 19, lid 2, van het Handvest. In dit laatste geval is het de tenuitvoerlegging van de beslissing tot uitwijzing van de betrokkene door de ontvangende lidstaat in combinatie met het ontbreken van adequate medische hulp in het land van herkomst, die een onmenselijke behandeling kan vormen.

62. De Uniewetgever heeft echter de situaties die steunen op humanitaire redenen duidelijk willen uitsluiten van de werkingssfeer van richtlijn 2004/83.

63. Hij preciseert immers uitdrukkelijk in punt 9 van de considerans van richtlijn 2004/83 dat „[o]nderdanen van derde landen of staatlozen die op het grondgebied van de lidstaten mogen blijven om redenen die geen verband houden met een behoefte aan internationale bescherming, maar, op discretionaire basis, uit mededogen of op humanitaire gronden, [...] niet onder deze richtlijn [vallen]".[24]

23 — Zoals het Hof heeft opgemerkt in het arrest B en D (C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661), blijkt uit artikel 2, sub g, in fine, van richtlijn 2004/83 dat de richtlijn niet eraan in de weg staat dat een persoon verzoekt om een „andere", niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallende „bescherming" (punt 116).

24 — Richtlijn 2004/83 gaat, evenals het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen dat op 28 juli 1951 te Genève is ondertekend, uit van het beginsel dat de ontvangende lidstaten overeenkomstig hun nationale recht een nationale bescherming kunnen bieden die voor personen die uitgesloten zijn van de vluchtelingenstatus op grond van artikel 12, lid 2, van deze richtlijn, het recht omvat om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven.

64. Het is overigens interessant te verwijzen naar de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2004/83 met betrekking tot de opstelling van artikel 15, sub b.[25] De Uniewetgever heeft in dit verband het volgende opgemerkt:

„Als alle rechtspraak van het [EHRM] met betrekking tot artikel 3 EVRM onder punt b zou vallen, zouden ook de zaken die enkel op humanitaire redenen steunen, zoals de zaak D./Verenigd Koninkrijk (1997), ook bekend als de zaak Saint Kitts, daaronder moeten worden opgenomen.

Hoewel in de zaak Saint Kitts het ontbreken van de toegang tot een ontwikkeld gezondheidssysteem en het ontbreken van een sociaal netwerk op zich niet als een foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling werden beschouwd die voor de betrokken persoon levensbedreigend zou zijn, werd de uitwijzing naar dat land toch aldus omschreven.

Om te vermijden dat zaken die steunen op humanitaire redenen onder de subsidiairebeschermingsregeling zouden vallen, wat nooit de bedoeling is geweest van [richtlijn 2004/83], stelt het voorzitterschap bijgevolg voor de werkingssfeer van punt b te beperken door te bepalen dat *in het land van herkomst* een reëel risico van foltering of van een onmenselijke of vernederende bestraffing of behandeling *moet bestaan*." [26]

65. Weliswaar heeft het Hof in het arrest Elgafaji[27] erop gewezen dat artikel 15, sub b, van richtlijn 2004/83 „in wezen overeenstemt met [...] artikel 3 [van het EVRM]" [28], maar de Uniewetgever heeft de werkingssfeer ervan beperkt tot de behandeling „van een verzoeker in *zijn land van herkomst*" [29], wat de directe of indirecte verantwoordelijkheid van de autoriteiten van dat land veronderstelt. De internationalebeschermingsregeling en in het bijzonder de subsidiairebeschermingsstatus belichamen dus wel degelijk een eigen en specifiek beschermingsmechanisme[30], dat verschilt van de verplichtingen die de verdragsluitende staten hebben op grond van artikel 3 EVRM.

66. Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat artikel 2, sub e, van richtlijn 2004/83 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat een onderdaan van een derde land die aan een ernstige ziekte lijdt en bij terugkeer naar zijn land van herkomst een reëel risico loopt op een onmenselijke of vernederende behandeling wegens het ontbreken van adequate medische behandeling in zijn land, beschouwt als „persoon die voor de subsidiaire beschermingsstatus in aanmerking komt".

67. Een machtiging tot verblijf als op basis van artikel 9 ter van de wet van 15 december 1980 aan M'Bodj is verleend, kan dus geen subsidiaire vorm van internationale bescherming zijn in de zin van artikel 2, sub e, van deze richtlijn.

68. Zij kan evenmin een „gunstiger[e] norm" vormen in de zin van artikel 3 van deze richtlijn.

69. Want lidstaten kunnen weliswaar volgens dit artikel gunstiger normen vaststellen of handhaven, met name om te bepalen wie als vluchteling of als voor subsidiaire bescherming in aanmerking komend persoon wordt erkend, maar deze normen moeten verenigbaar zijn met richtlijn 2004/83.[31]

25 — Zie nota van het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie van 25 september 2002 aan het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel, 12148/02, blz. 6.

26 — Cursivering van mij.

27 — EU:C:2009:94.

28 — Ibidem (punt 28).

29 — McAdam, J., „The Qualification Directive: An Overview", *The Qualification Directive*: *Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2007, blz. 19.

30 — Zie in dit verband arrest Diakité (EU:C:2014:39, punt 24).

31 — Zie in dit verband de overwegingen van het Hof in het arrest B en D (EU:C:2010:661, punten 114-120).

70. Om de bovenvermelde redenen is het feit dat een lidstaat de subsidiairebeschermingsstatus verleent aan een persoon die zich in een situatie als M'Bodj bevindt, dus niet verenigbaar met de bepalingen en de doelstelling van deze richtlijn.

71. Gelet op het voorgestelde antwoord op de eerste vraag behoeft de tweede vraag dus niet te worden beantwoord.

IV – **Conclusie**

72. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door het Grondwettelijk Hof gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 2, sub e, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat een onderdaan van een derde land die aan een ernstige ziekte lijdt en bij terugkeer naar zijn land van herkomst een reëel risico loopt op een onmenselijke of vernederende behandeling wegens het ontbreken van adequate medische behandeling in zijn land, beschouwt als ‚persoon die voor de subsidiaire beschermingsstatus in aanmerking komt'."