# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 21 Februari 2013 (België). RG 12/2013

* Datum : 21-02-2013
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20130221-5
* Rolnummer : 12/2013

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging
Bij arrest van 22 december 2011 in zake L.Y. tegen de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 januari 2012, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :
« Schendt artikel 1, zesde lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 191 van de Grondwet, met de artikelen 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en 14 van dat Verdrag, of nog met de artikelen 2, § 2, en 26, § 1, van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, doordat het van toepassing is op de buitenlandse aanvrager die gemachtigd is in België te verblijven, in zoverre hij gezinsbijslag aanvraagt voor zijn kind dat onderdaan is van een Staat die geen lid is van de Europese Unie, terwijl het niet van toepassing is op dezelfde buitenlandse aanvrager in zoverre hij gezinsbijslag aanvraagt voor zijn ander kind dat van Belgische nationaliteit is, waarbij aldus kinderen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden verschillend worden behandeld ? ».
(...)
III. In rechte
(...)
B.1. Artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag bepaalt :
« Onverminderd de bepalingen van artikel 10, wordt gezinsbijslag toegekend, onder de bij of krachtens deze wet bepaalde voorwaarden, ten behoeve van het kind dat uitsluitend of hoofdzakelijk ten laste is van een natuurlijke persoon die in België verblijft.
Wanneer het kind een vergoeding geniet als bedoeld in de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, is dit geen beletsel voor de toekenning van gezinsbijslag.
Het kind blijft ten laste wanneer het een vrijwillige militaire inzet vervult, tot de eerste dag van de zesde kalendermaand die volgt op de maand tijdens dewelke de militair de dienstneming aangaat bedoeld in artikel 21, tweede lid, van de wet van 10 januari 2010 tot instelling van de vrijwillige militaire inzet en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het militair personeel. Hetzelfde geldt wanneer hij een dienst van collectief nut uitoefent, krachtens de wet van 11 april 2003 tot instelling van een vrijwillige dienst van collectief nut.
Een kind wordt geacht hoofdzakelijk ten laste te zijn van de in het eerste lid bedoelde natuurlijke persoon indien deze persoon voor meer dan de helft bijdraagt in het onderhoud van het kind.
De natuurlijke persoon wordt geacht tot bewijs van het tegendeel deze voorwaarde te vervullen indien uit de inschrijving in het bevolkings- of vreemdelingenregister of het Rijksregister van de natuurlijke personen blijkt dat het kind deel uitmaakt van zijn gezin. Dit vermoeden kan niet worden omgekeerd om de reden dat het kind recht op maatschappelijke integratie heeft krachtens de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.
De natuurlijke persoon bedoeld in het eerste lid moet werkelijk en ononderbroken verbleven hebben in België gedurende minstens de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag om gewaarborgde gezinsbijslag voorafgaan.
Van deze voorwaarde worden vrijgesteld :
1° de persoon die onder de toepassing valt van de Verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de toepassing van de sociale verzekeringsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen;
2° de staatloze;
3° de vluchteling in de zin van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;
4° de persoon die niet bedoeld is onder 1° en die onderdaan is van een Staat die het Europees Sociaal Handvest of het Herziene Europees Sociaal Handvest heeft geratificeerd;
5° de persoon die gewaarborgde gezinsbijslag aanvraagt ten behoeve van een kind :
a) dat onderdaan is van een Staat die onder de toepassing valt van de Verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de toepassing van de sociale verzekeringsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, of indien dit niet het geval is, dat onderdaan is van een Staat die het Europees Sociaal Handvest of het (Herziene) Europees Sociaal Handvest heeft geratificeerd;
b) dat staatloze is of vluchteling in de zin van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
Als de natuurlijke persoon bedoeld in het eerste lid vreemdeling is, moet hij toegelaten of gemachtigd zijn in België te verblijven of zich er te vestigen, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980, betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.
De gezinsbijslag omvat :
1° de kinderbijslag;
2° de leeftijdsbijslag;
3° het kraamgeld;
4° de bijzondere bijslag bedoeld in artikel 10;
5° de adoptiepremie;
6° jaarlijkse leeftijdsbijslag
7° de maandelijkse bijslag.
De Koning kan andere bijslagen toekennen wanneer en in de mate waarin deze bijslagen eveneens verleend worden in de regeling van de gezinsbijslag voor zelfstandigen ».
B.2. De verwijzende rechter stelt aan het Hof een vraag over de bestaanbaarheid van het zesde lid van de voormelde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 191 van de Grondwet, met de artikelen 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en 14 van dat Verdrag, of nog met de artikelen 2, lid 2, en 26, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind, doordat het van toepassing is op de buitenlandse aanvrager die gemachtigd is in België te verblijven, in zoverre hij gezinsbijslag aanvraagt voor zijn kind dat onderdaan is van een Staat die geen lid is van de Europese Unie, terwijl het niet van toepassing is op dezelfde buitenlandse aanvrager in zoverre hij gezinsbijslag aanvraagt voor zijn ander kind dat van Belgische nationaliteit is.
B.3.1. Ofschoon de prejudiciële vraag gewag maakt van een verschil in behandeling tussen de kinderen naar gelang van hun nationaliteit, blijkt uit die vraag dat ook de buitenlandse aanvragers van gezinsbijslag verschillend worden behandeld naargelang zij gezinsbijslag aanvragen voor een kind dat onderdaan is van een Staat die geen lid is van de Europese Unie, dan wel voor een kind dat Belg is, waarbij alleen de eersten dienen te voldoen aan de voorwaarde van vijf jaar verblijf in België waarin is voorzien bij het zesde lid van de in het geding zijnde bepaling.
B.3.2. De toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan artikel 191 van de Grondwet valt te dezen samen met de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
B.4. Tot de rechten en vrijheden die door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden gewaarborgd, behoren de rechten en vrijheden die voortvloeien uit internationale verdragsbepalingen die België binden.
B.5.1. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :
« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.
De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».
Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :
« Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status ».
B.5.2. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 30 september 2003, Koua Poirrez t. Frankrijk; beslissing Stec t. Verenigd Koninkrijk, 6 juli 2005; 18 februari 2009, Andrejeva t. Letland; 16 maart 2010, Carson en anderen t. Verenigd Koninkrijk; 2 november 2010, Serife Yigit t. Turkije; 7 juli 2011, Stummer t. Oostenrijk), behoort het voordeel van een niet-contributieve sociale uitkering tot de werkingssfeer van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Hoewel het Eerste Aanvullend Protocol geen recht bevat om sociale uitkeringen van welke aard ook te ontvangen, dient een Staat, wanneer hij beslist een uitkeringsstelsel in het leven te roepen, dit te doen op een wijze die verenigbaar is met artikel 14 (zie de beslissing Stec en anderen, § 55, en de arresten Andrejeva, § 79, en Stummer, § 83).
B.6.1. Artikel 2, lid 2, van het Verdrag inzake de rechten van het kind verplicht de Staten die partij zijn ertoe « alle passende maatregelen » te nemen « om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden [...] van de ouders [...] van het kind ».
B.6.2. Artikel 26, lid 1, van datzelfde Verdrag bepaalt eveneens dat de Staten die partij zijn « voor ieder kind het recht [erkennen] de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering, en [...] de nodige maatregelen [nemen] om de algehele verwezenlijking van dit recht te bewerkstelligen in overeenstemming met hun nationale recht ».
B.7. In zijn oorspronkelijke formulering bepaalde artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag :
« Gezinsbijslag wordt toegekend, onder de bij of krachtens deze wet bepaalde voorwaarden, ten behoeve van het kind dat uitsluitend of hoofdzakelijk ten laste is van een natuurlijke persoon. De Koning bepaalt welke kinderen als hoofdzakelijk ten laste aangezien worden.
De gezinsbijslag omvat :
1° de kinderbijslag;
2° de leeftijdsbijslag;
3° het kraamgeld ».
B.8. Artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 is herhaalde malen gewijzigd, met name om aan de erin bedoelde natuurlijke persoon die gewaarborgde gezinsbijslag aanvraagt, een voorwaarde op te leggen met betrekking tot een werkelijk en ononderbroken verblijf in België gedurende minstens de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag om gewaarborgde gezinsbijslag voorafgaan. Die voorwaarde werd in eerste instantie opgelegd aan de natuurlijke persoon in het algemeen (artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 242 van 31 december 1983); later werden door verschillende wetswijzigingen voor verschillende categorieën van aanvragers uitzonderingen op die verblijfsvoorwaarde ingevoerd. De uitzondering ten voordele van de aanvrager van gewaarborgde gezinsbijslag ten behoeve van, onder meer, een kind van Belgische nationaliteit werd ingevoerd door artikel 34 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen nadat het Hof in zijn arrest nr. 62/2009 van 25 maart 2009 had geoordeeld dat « artikel 1, zesde lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag [...] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet [schendt] in zoverre het van toepassing is op de buitenlandse aanvrager van gewaarborgde gezinsbijslag die toegelaten of gemachtigd is om in België te verblijven of er zich te vestigen en die de in het zevende lid van dat artikel bedoelde vrijstellingen niet kan genieten, terwijl het kind dat hij ten laste heeft Belg is en werkelijk in België verblijft ».
B.9. Om de prejudiciële vraag te beantwoorden, dient eerst te worden onderzocht of het criterium van onderscheid tussen de personen van wie de rechtgevende kinderen ten laste zijn, dat is afgeleid uit de vereiste van een voorafgaand verblijf van vijf jaar in België, niet zonder redelijke verantwoording is.
B.10. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 juli 1971 blijkt dat de wetgever de bedoeling had in de sector van de kinderbijslagen een residuair stelsel in te voeren :
« Er zijn sommige kinderen voor wie momenteel de kinderbijslag niet kan worden uitbetaald omdat er in hunnen hoofde geen rechthebbende is noch in het stelsel der werknemers noch in het stelsel der zelfstandigen. Het is derhalve nodig een residuair stelsel van kinderbijslag in te richten » (Parl. St., Senaat, 1970-1971, nr. 576, verslag, p. 1).
B.11. Gelet op het niet-contributieve karakter van het residuaire stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, vermocht de wetgever dat voordeel afhankelijk te stellen van het bestaan, bij de volwassene van wie het kind ten laste is, van een voldoende band met België, die kan worden beschouwd als een « zeer sterke overweging », zoals bedoeld in het in B.5.2 vermelde arrest Koua Poirrez t. Frankrijk ( § 46) van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De artikelen 1 en 2 van de wet van 20 juli 1971, niettegenstaande de opeenvolgende wijzigingen ervan, hebben steeds voorwaarden - van nationaliteit of van verblijf - voor het verkrijgen van een gewaarborgde gezinsbijslag opgelegd. De wetgever heeft die vereisten enkel gemilderd om de Belgen en de onderdanen van de Europese Economische Ruimte (Parl. St., Kamer, 1995-1996, nr. 352/1, p. 40) alsook de staatlozen, de vluchtelingen en de personen die gewaarborgde gezinsbijslag aanvragen ten behoeve van kinderen die onderdaan zijn van een Europese Staat bedoeld in het zevende lid, 5°, van de in het geding zijnde bepaling of die staatloze of vluchteling zijn, op identieke wijze te behandelen.
Bovendien bepaalt artikel 1, achtste lid, van de in het geding zijnde wet :
« Als de natuurlijke persoon bedoeld in het eerste lid vreemdeling is, moet hij toegelaten of gemachtigd zijn in België te verblijven of zich er te vestigen, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980, betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ».
In zijn arresten nrs. 110/2006, 48/2010 en 1/2012 heeft het Hof geoordeeld dat de wetgever het voordeel van het residuaire stelsel afhankelijk kon stellen van de voorwaarde van een regelmatig verblijf in België.
B.12.1. In zijn voormelde arrest nr. 62/2009 heeft het Hof geoordeeld dat, wanneer het kind Belg is, de vereiste van een verblijf van ten minste vijf jaar voor de rechthebbende die de in artikel 1, zevende lid, van de wet van 20 juli 1971 bedoelde vrijstellingen niet kan genieten, naast de voorwaarde van werkelijk verblijf van het kind, onevenredig is met de bedoeling om het voordeel van het residuaire stelsel uit te breiden wanneer een voldoende band met de Belgische Staat is vastgesteld : « de hoedanigheid van Belg van het kind, de verblijfsvoorwaarde voor het kind, en de vereiste voor de rechthebbende om te zijn toegelaten of gemachtigd in België te verblijven of er zich te vestigen, tonen immers voldoende de nagestreefde verbondenheid met de Belgische Staat aan en het lijkt niet redelijk verantwoord daarenboven van de rechthebbende een voorafgaand verblijf van een bepaalde duur in België te eisen » (B.7). Het Hof heeft bijgevolg geoordeeld dat, wanneer het kind ten gunste waarvan de aanvrager de gezinsbijslag vraagt, Belg is, de aanvrager, mede gelet op die hoedanigheid van zijn kind, een voldoende band met België heeft aangetoond om gewaarborgde gezinsbijslag ten behoeve van dat kind te ontvangen. Om zich te voegen naar dat arrest, heeft de wetgever, bij artikel 34 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen, de personen van wie een kind van Belgische nationaliteit ten laste is, van de voorwaarde van vijf jaar verblijf uitgezonderd. Zodoende heeft hij een op hun nationaliteit berustend verschil in behandeling ingesteld onder de kinderen die recht geven op gewaarborgde gezinsbijslag. Overeenkomstig de in B.5.2 aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, kan een dergelijk verschil in behandeling slechts worden aanvaard indien het door « zeer sterke overwegingen » is verantwoord.
B.12.2. Gelet op het niet-contributieve karakter van het residuaire stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, dat wordt gefinancierd door de overheid en niet door bijdragen, vermag de wetgever het voordeel ervan voor te behouden aan de personen die, wegens hun individuele situatie, verondersteld zijn definitief of op zijn minst voor een betekenisvolle duur in België gevestigd te zijn. De doelstelling die erin bestaat de - per definitie beperkte - middelen die worden toegekend aan het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, voor te behouden aan de kinderen van wie kan worden vermoed dat hun verblijf in België relatief gestabiliseerd is, kan als een « zeer sterke overweging » worden beschouwd.
B.12.3. Zoals in B.11 is vermeld, vermocht de wetgever het bewijs van die verbondenheid met België te zoeken in de verblijfssituatie van de volwassene van wie het rechtgevende kind ten laste is. Maar hij vermocht eveneens ervan uit te gaan dat, wanneer de nationaliteit van het kind op zich alleen een verbondenheid met België aantoont, niet langer alleen ten aanzien van de volwassene, maar wel op het niveau van de cel die door de volwassene en het kind wordt gevormd, rekening dient te worden gehouden met die verbondenheid. Hij kon dus van mening zijn dat de voldoende verbondenheid met België ofwel door de situatie van de volwassene - en hij heeft bijgevolg te zijnen aanzien een voorwaarde inzake voldoende verblijfsduur geëist - ofwel door de situatie van het kind kan worden aangetoond. In dat geval kon hij van oordeel zijn dat de Belgische nationaliteit van het kind een relevante indicator is voor de verbondenheid die de door de volwassene en het kind gevormde cel met België verbindt.
B.13.1. Bovendien kan, binnen de grenzen bepaald door artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, om maatschappelijke dienstverlening worden verzocht indien zou blijken dat, in afwachting dat aan de voorwaarden voor de toekenning van gewaarborgde gezinsbijslag is voldaan, de bestaansmiddelen van de aanvrager hem niet toelaten te voorzien in de reële en actuele behoeften van het kind, zodat zijn gezondheid en zijn ontwikkeling worden gevrijwaard.
B.13.2. Overigens kan luidens artikel 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 « de minister van Sociale Zaken of de ambtenaar van het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu die hij aanduidt [...], in behartigenswaardige gevallen, afwijken van de voorwaarden bepaald in artikel 1, zesde lid » van die wet.
B.14. Het verschil in behandeling is niet zonder redelijke verantwoording.
B.15. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :
Artikel 1, zesde lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 191 van de Grondwet, met de artikelen 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en 14 van dat Verdrag, alsook met de artikelen 2, lid 2, en 26, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind, doordat het van toepassing is op de buitenlandse aanvrager die gemachtigd is in België te verblijven en die voor zijn Belgisch kind gewaarborgde gezinsbijslag geniet, in zoverre hij gewaarborgde gezinsbijslag aanvraagt voor zijn ander kind dat onderdaan is van een Staat die geen lid is van de Europese Unie.
Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 21 februari 2013.
De griffier,
F. Meersschaut
De voorzitter,
R. Henneuse