

Rolnummer 5910
Arrest nr. 155/2014 van 23 oktober 2014

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 1, zesde lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag, gesteld door het Arbeidshof te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 21 mei 2014 in zake Lithy Yefa tegen de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 mei 2014, 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 22 van de Grondwet, in zoverre het tot gevolg heeft dat de buitenlandse onderdaan die tot verblijf is gemachtigd maar sedert minder dan vijf jaar in België verblijft, en verschillende kinderen ten laste heeft van wie er een geen Belg of onderdaan van de Europese Unie is, een vermindering ondergaat van de bijslagen die gelijkwaardig zijn aan de bijslagen die *normaliter* voor het jongste van die kinderen verschuldigd zijn, terwijl die vreemdeling, indien hij enkel Belgische kinderen of kinderen die onderdaan van de Europese Unie zijn, ten laste zou hebben, voor al die kinderen bijslagen zou krijgen, die naar gelang van de rang van elk van hen zijn vastgelegd, waardoor aldus gezinnen die zich met name met betrekking tot hun roeping om op duurzame wijze in België te verblijven in vergelijkbare situaties bevinden, verschillend worden behandeld ? ».

Op 18 juni 2014 hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul et E. Derycke, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

Lithy Yefa, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. G. Lénelle, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie met verantwoording ingediend.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij het Arbeidshof te Brussel wordt hoger beroep ingesteld teneinde het vonnis van de Arbeidsrechtbank te Brussel teniet te doen waarbij gewaarborgde gezinsbijslag voor de maanden februari 2008 tot augustus 2008 voor het kind A. van de appellante wordt toegekend en waarbij de vordering met betrekking tot het kind B. wordt verworpen.

De appellante is van Congolese nationaliteit en beschikt over een verblijfsrecht in België. Zij heeft twee kinderen : B., van Congolese nationaliteit, en A., van Belgische nationaliteit. Zij verzoekt het Arbeidshof te Brussel om het recht op gewaarborgde gezinsbijslag voor haar kind B. toe te kennen.

Bij arrest van 22 december 2011 heeft het Arbeidshof te Brussel aan het Hof een prejudiciële vraag voorgelegd betreffende de bestaanbaarheid van artikel 1, zesde lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 191 van de Grondwet, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 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. Bij zijn arrest nr. 12/2013 van

21 februari 2013 heeft het Grondwettelijk Hof geantwoord dat de in het geding zijnde bepaling niet onverenigbaar was met de in de vraag aangehaalde referentienormen.

De appellante voor het Arbeidshof heeft vervolgens opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof zich niet had uitgesproken over de overeenstemming van dezelfde wetsbepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 22 van de Grondwet en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het Arbeidshof haalt verschillende arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan waarin wordt aanvaard dat de gezinsbijslag binnen de werkingssfeer van het voormelde Verdrag valt via artikel 8 ervan, dat het recht op het gezinsleven beschermt. Het verwijst meer bepaald naar het arrest *Dhahbi* t. Italië van 8 april 2014. Het is van oordeel dat het, gelet op die rechtspraak, aan het Arbeidshof staat aan een internationaal Verdrag te toetsen en artikel 1, zesde lid, van de wet van 20 juli 1971 aldus te toetsen aan artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het stelt evenwel vast dat het, met toepassing van artikel 26, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, die toetsing enkel zal kunnen uitoefenen nadat het aan het Hof een nieuwe prejudiciële vraag heeft voorgelegd, betreffende de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 22, van de Grondwet.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In hun conclusies met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof hebben de rechters-verslaggevers het Hof voorgesteld een arrest te wijzen op voorafgaande rechtspleging. Zij waren van oordeel dat het Hof, op grond van overwegingen die vergelijkbaar zijn met die welke het arrest nr. 12/2013 motiveren, ertoe zou kunnen worden gebracht de onderhavige prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden.

A.2.1. De appellante voor het Hof van Beroep merkt op dat het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de rechten verbonden aan de inachtneming van het gezinsleven. Zij doet gelden dat het fundamentele recht op het gezinsleven specifieke aspecten omvat. Zij is van mening dat het in de prejudiciële vraag beoogde verschil in behandeling enkel op het criterium van de nationaliteit berust en dat het bijgevolg niet redelijk is.

A.2.2. Zij voert aan dat zij en haar niet-Belgische kind geroepen zijn om zich op duurzame wijze in België te vestigen wegens de Belgische nationaliteit van haar tweede kind en dat de voldoende band met België ten aanzien van haar twee kinderen op vergelijkbare wijze wordt vastgesteld. Zij beklemt toont dat zij enkel voor haar Belgische kind gewaarborgde gezinsbijslag heeft ontvangen en dat het uitsluiten van de toekenning van de bijslag voor het niet-Belgische kind een weerslag heeft op de rang van het Belgische kind, dat jonger is en dat minder bijslag geniet dan wanneer haar eerste kind er ook zou genieten. Zij voegt eraan toe dat de kwestie met betrekking tot de band die zijzelf met België onderhoudt, ook moet worden geanalyseerd ten aanzien van het feit dat zij de moeder van een Belgisch kind is en op die grond haar verblijfsrecht heeft verkregen en haar niet-Belgische kind, wiens verblijfsrecht met het hare is verbonden, eveneens een sterke band met België heeft. Zij besluit daaruit dat zij niet alleen een sterke verbondenheid met België heeft, maar dat hetzelfde ook geldt voor de gezinskern in zijn geheel genomen.

- B -

B.1. Artikel 1, eerste en zesde tot achtste lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag bepaalde, in de versie ervan die van toepassing is op het voor het verwijzende rechtscollege hangende geschil :

« 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.

[...]

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 de 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.

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.

[...] ».

B.2. De verwijzende rechter stelt het Hof een vraag over de bestaanbaarheid van het zesde lid van de voormelde bepaling met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 22, van de Grondwet, in zoverre het van toepassing is op de buitenlandse aanvrager die ertoe is gemachtigd in België te verblijven, in zoverre hij de gezinsbijslag aanvraagt voor zijn kind dat onderdaan is van een Staat die geen lid is van de Europese Unie, terwijl het niet op dezelfde buitenlandse aanvrager van toepassing is in zoverre hij de gezinsbijslag aanvraagt voor zijn ander kind dat van Belgische nationaliteit is. De gezinsbijslag die ten goede komt aan het Belgische kind van de aanvrager wordt bijgevolg verminderd ten opzichte van de gezinsbijslag die dezelfde aanvrager zou verkrijgen indien al zijn kinderen Belg of onderdanen van de Europese Unie waren, zodat de in het geding zijnde bepaling gezinnen die

zich in vergelijkbare situaties bevinden, met name met betrekking tot hun roeping om op duurzame wijze in België te verblijven, verschillend zou behandelen.

B.3. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

B.4.1. Bij zijn arrest nr. 12/2013 van 21 februari 2013 heeft het Hof een prejudiciële vraag beantwoord die door hetzelfde rechtscollege in dezelfde voor dat rechtscollege hangende zaak was gesteld. In die vraag werd het Hof verzocht zich uit te spreken 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 artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 2, lid 2, en 26, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

B.4.2. Bij zijn voormelde arrest nr. 12/2013 heeft het Hof geoordeeld :

« B.9. Om de prejudiciële vraag te beantwoorden, dient eerst te worden onderzocht of het criterium van onderscheid tussen de personen van wie de rechtgevendende 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 rechtgevend 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.5. Te dezen leidt de combinatie van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet met artikel 22 ervan niet tot een andere conclusie. Aangezien het verschil in behandeling tussen de aanvragers van gezinsbijslag voor een kind van Belgische nationaliteit en de aanvragers van gezinsbijslag voor een kind dat de nationaliteit bezit van een Staat die geen lid is van de Europese Unie, redelijk verantwoord is, is het verschil in behandeling onder gezinnen, dat voortvloeit uit het feit dat de berekening van de gezinsbijslag die verschuldigd is aan het kind van Belgische nationaliteit dat zich in een gezin bevindt dat eveneens een kind van vreemde nationaliteit omvat, geen rekening houdt met de aanwezigheid van dat laatste, hetgeen een logisch gevolg van het eerste verschil in behandeling is, immers eveneens redelijk verantwoord.

B.6. Daarenboven heeft de aanwezigheid van een kind van Belgische nationaliteit binnen de gezinskern niet noodzakelijkerwijs tot gevolg dat de sterkte van de verbondenheid van de andere kinderen, van vreemde nationaliteit, met België wordt gewijzigd. Die aanwezigheid legt de wetgever bijgevolg niet de verplichting om af te zien van het nagaan van die

verbondenheid met betrekking tot de andere kinderen van de gezinskern en de volwassene die de verantwoordelijkheid voor hen draagt, net zoals hij dat kan doen met betrekking tot de buitenlandse kinderen die behoren tot een gezinskern die geen kind van Belgische nationaliteit omvat.

B.7. Ten slotte refereert het verwijzende rechtscollege aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en met name aan het arrest *Dhahbi t. Italië*, waarin het Europees Hof in herinnering brengt dat enkel zeer sterke overwegingen het ertoe kunnen brengen een verschil in behandeling dat uitsluitend op de nationaliteit berust, verenigbaar te achten met het Verdrag en te dezen besluit dat dat verschil niet evenredig is met het door de Italiaanse Staat nagestreefde doel van bescherming van de budgettaire belangen (EHRM, 8 april 2014, *Dhahbi t. Italië*).

In dat verband dient te worden opgemerkt dat het begrip « zeer sterke overwegingen » in die context dezelfde draagwijdte heeft als in het kader van de toetsing aan artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. Aangezien het Hof met zijn voormelde arrest nr. 12/2013 heeft geoordeeld dat de wetgever, gelet op het niet-contributieve karakter van het residuaire stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, het voordeel ervan vermocht voor te behouden aan de personen die definitief of op zijn minst voor een betekenisvolle duur in België zijn gevestigd, moeten dezelfde redenen ertoe leiden dat de onderhavige prejudiciële vraag ontkennend wordt 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, in samenhang gelezen met artikel 22, van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 oktober 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

J. Spreutels