



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 7/2023
van 19 januari 2023
Rolnummer : 7637**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 4, 1°, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 « tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag », gesteld door de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters Y. Kherbache, T. Detienne, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 14 september 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 september 2021, heeft de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4, 1°, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, in samenhang gelezen met artikel 3, 4°, van dezelfde ordonnantie, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 6°, ervan, in zoverre het kinderen die niet langer zijn ingeschreven in het bevolkingsregister ingevolge een ambtshalve schrapping, kinderbijslag ontzegt, terwijl zij hun recht om in België te verblijven behouden en daadwerkelijk blijven wonen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gedurende die periode van ambtshalve schrapping ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de vzw « Parentia Brussels », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Merodio, Mr. S. Lallemand en Mr. M. Merodio, advocaten bij de balie Luik-Hoei;

- het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Kaiser, Mr. M. Verdussen en Mr. C. Jadot, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 26 oktober 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Detienne en W. Verrijdt te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 9 november 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 9 november 2022 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

K. Manzani en haar kinderen, die eerder gedomicilieerd waren in de gemeente Ganshoren, werden ambtshalve geschrapt uit het bevolkingsregister met ingang van 14 november 2019. Het kinderbijslagfonds « Parentia Brussels » (hierna : Parentia) schorste bijgevolg de betaling van de kinderbijslag, bij gebrek aan een woonplaats voor de kinderen in de zin van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad van 25 april 2019 « tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag » (hierna : de ordonnantie van 25 april 2019). K. Manzani en haar kinderen werden op 16 september 2020 opnieuw ingeschreven in het bevolkingsregister, en de betaling van de kinderbijslag werd hervat vanaf 1 oktober 2020, ingevolge de toekenning door het OCMW van een referentieadres. K. Manzani dient bij de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel een verzoekschrift in om de betaling van de kinderbijslag van haar kinderen te verkrijgen voor de periode tussen de ambtshalve schrapping en de herinschrijving in het bevolkingsregister.

Aangezien hij vaststelt dat de eiseres en haar kinderen de Belgische nationaliteit hebben en dat voldoende wordt aangetoond dat zij gedurende de betrokken periode daadwerkelijk verbleven op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, stelt de verwijzende rechter de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Parentia, verwerende partij voor de verwijzende rechter, brengt allereerst in herinnering dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, met de ordonnantie van 25 april 2019, ervoor heeft gekozen het recht op kinderbijslag te koppelen aan de persoon van het kind en niet langer aan de socio-professionele situatie van de ouder. Parentia voert vervolgens aan dat de te vergelijken categorieën van personen niet worden verduidelijkt in de prejudiciële vraag. Uit de verwijzingsbeslissing kan evenwel worden afgeleid dat de vraag betrekking heeft op een mogelijk verschil in behandeling tussen de kinderen die verblijven op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest maar er niet gedomicilieerd zijn en die welke er wel gedomicilieerd zijn. Volgens Parentia gaat het om objectief verschillende categorieën van personen, die dus niet op identieke wijze kunnen worden behandeld.

A.1.2. In elk geval is het aangevoerde verschil in behandeling volgens Parentia redelijk verantwoord. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling blijkt immers dat met het verschil in behandeling

meerdere legitieme doelstellingen worden nagestreefd, namelijk het voorzien in een territoriale aanknoping en het voorkomen van een dubbele toekenning van uitkeringen. In dat verband onderstreept Parentia dat de inschrijving in het bevolkingsregister het enige bestaande wettelijke middel is om de woonplaats, en dus het criterium van aanknoping bij de bevoegde deeltentiteit, te bepalen. De woonplaats is bijgevolg een objectief en pertinent criterium omdat het door een groot aantal wetten wordt erkend en omdat zij met zekerheid de territoriale bevoegdheid kan waarborgen. Het aangevoerde verschil in behandeling is ten slotte evenredig met de beoogde doelstellingen omdat geen enkel ander criterium dan de woonplaats zou toelaten die doelstellingen te bereiken zonder het risico dat het systeem van de kinderbijslag in zijn geheel wordt aangetast. Indien bijvoorbeeld het eenvoudige criterium van de « verblijfplaats » zou zijn gekozen, had een kind zich in de situatie van een dubbele aanknoping kunnen bevinden. Parentia wijst overigens erop dat, bij ontstentenis van een woonplaats, het nog steeds mogelijk is een referentieadres te laten vaststellen door het OCMW.

A.1.3. Wat ten slotte de verenigbaarheid met artikel 23 van de Grondwet betreft, is Parentia van mening dat noch de prejudiciële vraag noch de verwijzingsbeslissing wijzen op het bestaan van een aanzienlijke achteruitgang in de bescherming betreffende de gezinsbijslag. Op sociaaleconomisch vlak kent het Hof de wetgevers echter een ruime beoordelingsbevoegdheid toe en heeft artikel 23 van de Grondwet niet tot gevolg elke hervorming van het systeem te verbieden. Parentia stelt bijgevolg dat de schending van het *standstill*-beginsel niet wordt aangetoond.

A.2.1. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is in de eerste plaats van mening dat de prejudiciële vraag verwijst naar een hypothetische en te casuïstische feitelijke situatie, en dat het niet het Hof toekomt om elk geval afzonderlijk te onderzoeken, omdat zulks te veel rechtsonzekerheid zou creëren. Overigens heeft de vermelding « terwijl zij hun recht om in België te verblijven behouden » geen enkel nuttig verband met de situatie die aan de verwijzende rechter wordt voorgelegd, zodat zij door het Hof moet worden geweerd.

A.2.2. Volgens het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie beschikken de deeltentiteiten over de vrijheid en de autonomie om hun eigen voorwaarden voor de toegang tot de kinderbijslagregeling vast te stellen, en komt het niet het Hof toe te oordelen of de regeling in kwestie al dan niet rechtvaardig is. Ingevolge de overheveling van die bevoegdheid naar de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, heeft die laatste met het oog op het openen van dat recht gekozen voor een dubbel criterium dat gebaseerd is op, enerzijds, de plaats waar het kind zijn hoofdverblijfplaats heeft volgens de gegevens van het Rijksregister en, anderzijds, de plaats waar het kind daadwerkelijk hoofdzakelijk verblijft. Aldus combineert het begrip « woonplaats », in de zin van de ordonnantie van 25 april 2019, de begrippen « wettelijke woonplaats » en « verblijfplaats », maar mag het niet met die begrippen worden verward.

A.2.3. Het in de prejudiciële vraag opgeworpen verschil in behandeling, is volgens het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie redelijk verantwoord.

Het criterium dat door de ordonnantie van 25 april 2019 is gekozen, namelijk het hebben van de woonplaats op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, is een objectief criterium. Met het verschil in behandeling wordt overigens een legitiem doel nagestreefd, namelijk het waarborgen van de officiële en reële aanwezigheid van het kind op dat grondgebied, en bijgevolg het tegengaan van een fictieve domiciliëring. In dat opzicht is het criterium van de woonplaats pertinent omdat het Rijksregister een authentieke bron is waarmee fraude kan worden voorkomen, en het op zekere wijze de aanknoping met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aantoonst. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie onderstreept daarnaast dat de inschrijving in het register een verplichting is die geldt voor iedere burger die in België verblijft. Het belang van de daadwerkelijke band met het Brusselse grondgebied wordt ten slotte versterkt door het feit dat de kinderbijslag wordt gefinancierd met de algemene middelen van het Gewest.

Bovendien is het verschil in behandeling evenredig met de nagestreefde doelstellingen. Volgens het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is het criterium van de woonplaats redelijk omdat het overeenstemt met het criterium dat doorslaggevend was bij de overdracht van de aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie toegekende middelen op het ogenblik van de communautarisering van de aangelegenheid, overdracht die rekening houdt met het aantal kinderen dat op dat grondgebied gedomicilieerd is. Het geheel dient eveneens in verband te worden gebracht met de budgettaire beperkingen die de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in acht moet nemen. Het Verenigd College is overigens van mening dat het zich baseren op een authentieke bron het beste middel is om fraude te voorkomen, alsook om de zware formaliteiten voor het verifiëren van de effectieve verblijfplaats op eender welk tijdstip te vermijden. Bovendien moet worden onderstreept dat de gevallen waarin iemand geen woonplaats heeft ondanks de wettelijke verplichting om zich in het register in te schrijven, zeer zeldzaam zijn. Overigens is het mogelijk om een

referentieadres te laten vaststellen door het OCMW. Ten slotte wijst het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie erop dat het de ouder is die het bedrag van de kinderbijslag ontvangt en dat het niet onredelijk is om van die ouder te verlangen dat hij de nodige stappen, die helemaal niet ingewikkeld zijn, onderneemt.

A.2.4. Wat artikel 23 van de Grondwet betreft, voert het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie aan dat er geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau is omdat de gezinnen verplicht zijn om met spoed over te gaan tot de inschrijvingsprocedure. Een eventuele achteruitgang is in elk geval voldoende gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang die verband houden met het begrotingsevenwicht en met de rechtszekerheid.

- B -

B.1. De ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 « tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag » (hierna : de ordonnantie van 25 april 2019) bepaalt « de rechten op gezinsbijslag in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad » (artikel 2 van dezelfde ordonnantie).

Tot die gezinsbijslag behoort de kinderbijslag (artikelen 7 tot en met 14 van de ordonnantie van 25 april 2019).

B.2.1. Artikel 4 van de ordonnantie van 25 april 2019 bepaalt :

« Opent recht op gezinsbijslag, het kind :

1° dat zijn woonplaats heeft in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad;

2° dat de Belgische nationaliteit heeft of een buitenlander is die begunstigde is van een verblijfsvergunning;

3° dat aan de voorwaarden voldoet bepaald in artikel 25 of 26 ».

B.2.2. Luidens artikel 3, 4°, van dezelfde ordonnantie wordt de « woonplaats » in de zin van de voormelde bepaling begrepen als « de plaats waar de persoon zijn hoofdverblijfplaats heeft volgens de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en waar die persoon daadwerkelijk en hoofdzakelijk verblijft ».

Het « Rijksregister van de natuurlijke personen » wordt in dezelfde ordonnantie gedefinieerd als « het door de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen geregelde register » (artikel 3, 3°, van de ordonnantie van 25 april 2019).

B.3. De voormelde wetsbepalingen zijn in werking getreden op 1 januari 2020 (artikel 40 van de ordonnantie van 25 april 2019).

B.4. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt verzocht na te gaan of artikel 4, 1°, van de ordonnantie van 25 april 2019, in samenhang gelezen met artikel 3, 4°, van dezelfde ordonnantie, bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals het voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepalingen een discriminerend verschil in behandeling zouden doen ontstaan tussen de kinderen die hun « woonplaats » in de zin van de voormelde ordonnantie in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hebben en de kinderen die hun daadwerkelijke hoofdverblijfplaats op datzelfde grondgebied hebben, maar die niet langer zijn ingeschreven in het bevolkingsregister ingevolge een ambtshalve schrapping.

B.5.1. De « plaats waar de persoon zijn hoofdverblijfplaats heeft volgens de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen », waarvan sprake is in artikel 3, 4°, van de ordonnantie van 25 april 2019, vermeld in B.2.2, is de « wettelijke woonplaats » in de zin van artikel 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen, die de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie op 6 september 2017 heeft gesloten met de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap (*Parl. St., Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2018-2019, nr. B-160/1, p. 11*).

Dat samenwerkingsakkoord definieert de « wettelijke woonplaats » als « de plaats waar een persoon in de bevolkingsregisters is ingeschreven en daar zijn hoofdverblijfplaats heeft overeenkomstig artikel 32, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek ».

De registers waarnaar in die laatste definitie wordt verwezen, zijn « de registers zoals opgenomen in art. 1, 1^o,] van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen » (artikel 1, 3^o, van het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017).

Zoals aangevuld bij artikel 8 van de wet van 4 mei 2016 « houdende internering en diverse bepalingen inzake Justitie », definieert artikel 32, 3^o, van het Gerechtelijk Wetboek de « woonplaats » als « de plaats waar de persoon in de bevolkingsregisters is ingeschreven als hebbende aldaar zijn hoofdverblijf ».

B.5.2. Artikel 1, § 1, eerste lid, 1^o, van de wet van 19 juli 1991 « betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten » bepaalt, sinds de wijziging ervan bij artikel 9 van de wet van 9 november 2015 « houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken » :

« In elke gemeente worden gehouden :

1^o bevolkingsregisters waarin ingeschreven worden op de plaats waar zij hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben, ongeacht of zij er aanwezig dan wel tijdelijk afwezig zijn, de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of die om een andere reden ingeschreven worden 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, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in 2^o bedoelde register evenals de personen bedoeld in artikel 2bis van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen; ».

B.5.3. De « personen die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 1^o, van de wet van 19 juli 1991 » worden « ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen » (artikel 2, § 1, 1^o, van de wet van 8 augustus 1983 « tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen », zoals vervangen bij artikel 3 van de wet van 25 november 2018 « houdende diverse bepalingen met betrekking tot het Rijksregister en de bevolkingsregisters »).

De « hoofdverblijfplaats » is een van de gegevens die worden geregistreerd in het Rijksregister van de natuurlijke personen voor elke persoon die wordt ingeschreven in de

registers bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 19 juli 1991 (artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983, zoals gewijzigd bij artikel 6, 1°, van de wet van 25 november 2018).

B.6. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat het kind op wie de ordonnantie van 25 april 2019 van toepassing is en dat zijn daadwerkelijke hoofdverblijfplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad heeft en is ingeschreven in de bevolkingsregisters die de gemeente van zijn verblijfplaats houdt met toepassing van artikel 1, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 19 juli 1991, voldoet aan de in artikel 4, 1°, van dezelfde ordonnantie vermelde voorwaarde.

Uit hetgeen voorafgaat, vloeit ook voort dat het kind op wie dezelfde ordonnantie van toepassing is en dat ook zijn daadwerkelijke hoofdverblijfplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad heeft, maar niet langer is ingeschreven in de bevolkingsregisters die de Belgische gemeenten houden met toepassing van de voormelde bepaling van de wet van 19 juli 1991, wegens een ambtshalve schrapping, niet voldoet aan de voorwaarde vermeld in artikel 4, 1°, van de ordonnantie van 25 april 2019, zodat het geen recht heeft op de kinderbijslag waarin die ordonnantie voorziet.

B.7. Uit hetgeen in B.5 is vermeld, blijkt dat dat verschil in behandeling voortvloeit uit de woorden « volgens de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen » in artikel 3, 4°, van de ordonnantie van 25 april 2019.

B.8. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.9.1. De ordonnantie van 25 april 2019 legt de voorwaarden vast voor de uitoefening van het « recht op gezinsbijslagen » dat is erkend bij artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet.

Zoals de andere « economische en sociale rechten » vermeld in artikel 23, derde lid, van de Grondwet dient het « recht op gezinsbijslag » te worden gewaarborgd teneinde ieder in staat te stellen « een menswaardig leven te leiden », zoals vermeld in artikel 23, eerste lid, van de Grondwet.

B.9.2. Het « recht op gezinsbijslagen » is het recht om van de bevoegde overheid een financiële bijdrage te verkrijgen die op zijn minst gedeeltelijk de kosten van onderhoud en opvoeding van een kind compenseert (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2240/1, p. 2; *ibid.*, 2013-2014, nr. 5-2232/5, pp. 91-92).

B.10. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 25 april 2019 werd noch de in artikel 4, 1°, van die ordonnantie vermelde woonplaatsvoorwaarde, noch het in B.6 beschreven verschil in behandeling verantwoord.

B.11. In zoverre zij het recht van een kind op kinderbijslag afhankelijk maakt van de inschrijving van dat kind in de bevolkingsregisters, heeft die voorwaarde tot gevolg dat een kind op wie de ordonnantie van 25 april 2019 van toepassing kan zijn en dat daadwerkelijk en hoofdzakelijk in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad verblijft en dat niet kan worden gekoppeld aan een van de gezinsbijslagstelsels die van toepassing zijn in de andere gewesten van het Rijk, het recht op gezinsbijslag kan worden ontnomen dat is erkend bij artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet.

B.12. Uit het voorgaande volgt dat het in B.6 beschreven verschil in behandeling niet redelijk verantwoord is.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De woorden « volgens de gegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen » in artikel 3, 4°, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 « tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag » schenden de artikelen 10 en 11 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 19 januari 2023.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul