

Rolnummer 803
Arrest nr. 83/95 van 14 december 1995

A R R E S T

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

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters L.P. Suetens, H. Boel, L. François, G. De Baets en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij arrest van 21 december 1994 in zake de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers tegen Edelgard Schumacher heeft het Arbeidshof te Bergen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag, zoals in die wet ingevoegd bij artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 242 van 31 december 1983, vastgesteld ter uitvoering van artikel 1, 2°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning en bekrachtigd bij artikel 8, 8°, van de wet van 6 december 1984 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van artikel 1, 1° en 2°, van de voormelde wet van 6 juli 1983, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het aan de natuurlijke persoon die de gewaarborgde gezinsbijslag vraagt ten gunste van een kind dat hij ten laste heeft, de verplichting oplegt werkelijk en ononderbroken in België te hebben verbleven gedurende ten minste de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag voorafgaan ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Bij het Arbeidshof te Bergen is door de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers hoger beroep ingesteld tegen een beslissing van de Arbeidsrechtbank te Doornik van 22 mei 1990 waarbij aan E. Schumacher kinderbijslag werd toegekend hoewel zij niet had voldaan aan de voorwaarde van ononderbroken verblijf van vijf jaar die is voorgeschreven bij artikel 1, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971.

Aangezien E. Schumacher voor het Arbeidshof beweerde dat de voormelde bepaling geen toepassing kon vinden doordat zij in strijd zou zijn met het beginsel van de gelijkheid onder de Belgen voortvloeiende uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, stelt het Arbeidshof aan het Hof de hierboven vermelde prejudiciële vraag.

III. De rechtspleging voor het Hof

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 5 januari 1995 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 24 januari 1995 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter R. Henneuse, gelet op de inruststelling van een Franstalige rechter van de zetel.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 7 februari 1995 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 februari 1995.

Memories zijn ingediend door :

- E. Schumacher, wonende te 7866 Woelingen, rue Vandervelde 14, bij op 14 maart 1995 ter post aangetekende brief;

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, en de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers, afgekort R.K.W., Trierstraat 70, 1040 Brussel, bij op 24 maart 1995 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 29 maart 1995 ter post aangetekende brieven.

De Ministerraad en de R.K.W. hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 26 april 1995 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 4 juli 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 5 januari 1996.

Bij beschikking van 28 september 1995 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 17 oktober 1995.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 29 september 1995 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 17 oktober 1995 :

- zijn verschenen :

. Mr. Ch. Vanderlinden, advocaat bij de balie te Bergen, voor E. Schumacher;

. Mr. Ch. Brotcorne, advocaat bij de balie te Doornik, voor de Ministerraad en voor de R.K.W.;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en L.P. Suetens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van E. Schumacher

A.1. Krachtens zijn eigen rechtspraak is het Hof bevoegd om kennis te nemen van de grondwettigheid van bijzondere-machtenbesluiten wanneer die door de wetgever zijn bekrachtigd.

A.2.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 juli 1971 alsmede uit het arrest waarin de prejudiciële vraag wordt gesteld, blijkt dat de bij de voormelde wet gewaarborgde gezinsbijslag tot doel heeft aan alle kinderen die van de andere stelsels zijn uitgesloten - kinderen die hoofdzakelijk uit minderbedeelde middens komen - gezinsbijslag te verzekeren; overigens bepaalt artikel 6 van de wet van 29 juni 1981 dat « de sociaal verzekerden (...) recht (hebben) op een gezinsbijslag voor kinderen te hunnen laste », zonder beperking van dat recht.

A.2.2. De bij de in het geding zijnde bepaling gestelde voorwaarde van verblijf van vijf jaar is in de eerste plaats inadequaaf ten opzichte van het nagestreefde doel.

Het streven naar besparingen ging gepaard met de zorg om de algemene beginselen van de sociale-zekerheidsstelsels en de koopkracht van de minderbedeelde te vrijwaren; de voorwaarde van verblijf van vijf jaar beoogde te vermijden dat sommige vreemdelingen België als gastland zouden kiezen vanwege de sociale voordelen.

Die verblijfsvoorwaarde werd bij de wet van 20 juli 1991 opgeheven gelet op het feit dat zij in strijd zou zijn met het gemeenschapsrecht - moeilijker te vervullen door de onderdanen van de andere Lid-Staten dan door de Belgische onderdanen -; die afschaffing zou ook worden verklaard door « het besef dat de wetgever heeft gehad dat die bepaling ook onder de Belgen discriminaties veroorzaakte ».

A.2.3. Vervolgens is de verblijfsvoorwaarde onevenredig ten opzichte van het door de wetgever nagestreefde doel.

Die voorwaarde blijkt immers zonder verband te zijn met het in de wet van 20 juli 1971, met name in artikel 11, uitgedrukte streven om voor behoeftige personen elke bijdrage en administratieve uitgave te vermijden en voor alle kinderen het voordeel van gezinsbijslag te waarborgen.

Memorie van de Ministerraad

A.3.1. De doelstelling van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag was, volgens de parlementaire voorbereiding, het invoeren van « een residuair stelsel dat de uitkeringen wil verzekeren aan die kinderen, die thans uitgesloten zijn van een verplicht stelsel ». Bij het koninklijk besluit nr. 242 van 31 december 1983 werd de oorspronkelijke voorwaarde van de Belgische nationaliteit vervangen door die van een verblijf van vijf jaar, welke laatste voorwaarde op haar beurt werd afgeschaft bij de wet van 20 juli 1991 voor de Belgen, de E.E.G.-onderdanen, de staatlozen en de vluchtelingen.

A.3.2. Wat de financiering van de residuaire regeling van de gezinsbijslag betreft, is de oorspronkelijke financieringsregeling die was gebaseerd op de nationale solidariteit en die ten laste kwam van de Staat, bij het koninklijk besluit nr. 119 vervangen door een stelsel dat uitsluitend wordt gefinancierd met de werkgeversbijdragen voor de sector van de kinderbijslag voor werknemers, dus ten laste van de R.K.W.

A.3.3. Gelet op het feit dat het gelijkheidsbeginsel een relatief begrip is dat met de tijd evolueert, dient men, om de grondwettigheid van de in het geding zijnde wetgeving te beoordelen, terug te gaan tot de periode waarin ze werd aangenomen, namelijk in 1983. Daaruit volgt dat men zich dient af te vragen of het in die tijd redelijk was onder de kinderen die zich in een objectief vergelijkbare situatie bevonden een onderscheid in te voeren dat berust op de vroegere geografische stabiliteit van de persoon die de last ervan draagt en die het eventuele recht op het ontvangen van de gewaarborgde gezinsbijslag opent.

Het aangewende criterium van onderscheid is objectief, algemeen en wettelijk, in die zin dat ernaar wordt teruggegrepen in tal van wetgevingen, en het is adequaat. De ontstentenis van enige bijdrage tot de financiering van de sociale zekerheid door de begunstigten van de gewaarborgde gezinsbijslag, enerzijds, en de exclusieve financiering van de bijslag door de werkgeversbijdragen, anderzijds, vormen een objectieve en redelijke verantwoording van het criterium van onderscheid, dat erop gericht was het aantal rechthebbenden van dat stelsel, dat residuair blijft, te beperken.

Het feit dat de bij het koninklijk besluit nr. 242 ingevoerde voorwaarde van verblijf werd afgeschaft bij de wet van 20 juli 1991 tast de grondwettigheid ervan op het ogenblik dat ze werd aangenomen, niet aan. Dat bewijst enkel dat de wetgever het evenwicht tracht te herstellen dat is verbroken door de economische en sociale factoren, inzonderheid door de economische crisis van de jongste tien jaar en de verarming die daaruit is voortgevloeid.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.4.1. Alvorens de grondwettigheid van een bij een wetsbepaling ingevoerd verschil in behandeling te beoordelen, dient het Hof de vergelijkbaarheid van de situaties na te gaan.

A.4.2. Wat in de eerste plaats het doel van de in het geding zijnde norm betreft, dient men de bewering van E. Schumacher te nuanceren volgens welke de *ratio legis* van de wet van 1971 erin bestond gezinsbijslag te waarborgen voor alle kinderen die van de andere stelsels zijn uitgesloten - kinderen die voornamelijk uit minderbedeelde middelen komen.

Het objectief karakter van het onderscheid kan niet worden betwist, gelet op de algemene en onpersoonlijke aard van het in aanmerking genomen criterium van onderscheid.

Wat het adequate karakter van de maatregel betreft, kan het financiële evenwicht slechts worden gehandhaafd ten koste van een voorzichtig beheer, waarbij telkens de voordelen die hij aan de enen toekent, worden afgewogen tegen de lasten die hij aan de anderen oplegt; om het adequate karakter van een maatregel te beoordelen dient men zich te verplaatsen naar de periode waarin hij van kracht was, wat de voornoemde partij niet doet.

Inzake het redelijk verband van evenredigheid, ten slotte, beschikt het Hof slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid en de tegenpartij levert niet het bewijs van een onredelijk verband tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Had de wetgever weliswaar de bedoeling een residuair stelsel in te voeren dat bestemd was om gezinsbijslag te verzekeren voor kinderen die uit minderbedeelde middelen komen en van een verplichte regeling zijn uitgesloten, toch werden oorspronkelijk alleen de kinderen van Belgische nationaliteit beoogd, rekening houdend met het feit dat de financiering integraal ten laste van de Belgische Staat kwam; de vervanging van de nationaliteitsvoorwaarde door de verblijfsvoorwaarde werd verantwoord door het streven om die voordelen voor te behouden aan de personen die het bewijs van een werkelijke verbondenheid met België hadden geleverd door er zich duurzaam te vestigen, een streven dat ook vandaag nog tot uiting komt door de handhaving van de voormelde voorwaarde voor niet-Europese buitenlanders.

De algehele veralgemening van het recht op gezinsbijslag is niet verwezenlijkt; zij vormt een doelstelling op lange termijn die een herziening van de basisbeginselen van het stelsel alsmede van de financieringsregeling ervan inhoudt.

A.4.3. De evolutie van het bedrag van de gewaarborgde gezinsbijslag vormt een ander voorbeeld van de relativiteit van het begrip billijkheid : dat bedrag, dat oorspronkelijk was vastgesteld op het niveau van de

zelfstandigen, is tweemaal opgetrokken; het is achtereenvolgens op het niveau van de werknemers gebracht en daarna op dat van de gepensioneerde werknemers en van de langdurig werklozen.

- B -

De prejudiciële vraag en de in het geding zijnde bepaling

B.1. Bij arrest van 21 december 1994 stelt het Arbeidshof te Bergen een prejudiciële vraag die luidt als volgt :

« Schendt artikel 1, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag, zoals in die wet ingevoegd bij artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 242 van 31 december 1983, vastgesteld ter uitvoering van artikel 1, 2°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning en bekrachtigd bij artikel 8, 8°, van de wet van 6 december 1984 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van artikel 1, 1° en 2°, van de voormelde wet van 6 juli 1983, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het aan de natuurlijke persoon die de gewaarborgde gezinsbijslag vraagt ten gunste van een kind dat hij ten laste heeft, de verplichting oplegt werkelijk en ononderbroken in België te hebben verbleven gedurende ten minste de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag voorafgaan ? »

B.2.1. In zijn oorspronkelijke formulering bepaalde artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een 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.2.2. De wet van 20 juli 1971 is herhaalde malen gewijzigd, met name door het koninklijk besluit nr. 242 van 31 december 1983; bij artikel 1 van dat bijzondere-machtenbesluit werden in artikel 1 van de wet van 20 juli 1971, na het voormelde eerste lid, twee leden toegevoegd die als volgt zijn geformuleerd :

« De natuurlijke persoon bedoeld in het eerste lid moet werkelijk en ononderbroken verbleven hebben in België gedurende tenminste de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag om gewaarborgde gezinsbijslag voorafgaan.

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 aan het Hof gestelde prejudiciële vraag heeft betrekking op het eerste van die twee nieuwe leden.

B.2.3. Dat nieuwe artikel 1, tweede lid, is op zijn beurt gewijzigd - na de feiten die aan de rechter ten gronde zijn voorgelegd - door artikel 48 van de wet van 20 juli 1991; het bepaalt voortaan :

« De natuurlijke persoon bedoeld in het eerste lid die geen Belg of onderdaan van een Lid-Staat van de Europese Gemeenschap is en die geen staatloze of vluchteling is 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, moet werkelijk en ononderbroken verbleven hebben in België gedurende ten minste de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag om gewaarborgde gezinsbijslag voorafgaan. »

B.3. Uit de feiten van de zaak waarvan het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld, kennis dient te nemen, blijkt dat de persoon die vraagt te worden erkend als rechthebbende op gezinsbijslag, de Belgische nationaliteit heeft. Rekening houdend met de motieven van de beslissing van de verwijzende rechter, is het verschil in behandeling dat door het Hof moet worden onderzocht, het verschil dat bestaat tussen, enerzijds, de kinderen die, ten laste zijnde van een persoon van Belgische nationaliteit die sedert meer dan vijf jaar in België verblijft op het ogenblik waarop de aanvraag voor gewaarborgde gezinsbijslag wordt ingediend, die bijslag genieten, en, anderzijds, de kinderen die de desbetreffende bijslag niet kunnen genieten omdat zij ten laste zijn van een persoon van Belgische nationaliteit die die verblijfsvoorwaarde niet vervult.

Ten gronde

B.4. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een

verschil in behandeling tussen bepaalde 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 gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5. Om de prejudiciële vraag te beantwoorden dient te worden onderzocht of het door de wetgever in aanmerking genomen criterium van onderscheid, dat is afgeleid uit de vereiste van een voorafgaand verblijf van vijf jaar in België, verantwoord is ten aanzien van het door hem nagestreefde doel en of een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen het aangewende middel en het beoogde doel.

B.6.1. 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 » (*Gedr. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 576, verslag, p. 1).

B.6.2. Nu de wetgever met de instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag de bedoeling had een residuair stelsel in te voeren zodat de kinderen die van een verplicht stelsel zijn uitgesloten ook het voordeel van gezinsbijslag zouden genieten, rijst de vraag of de maatregel die ertoe leidt dat, zonder enige uitzondering, het voordeel van die wetgeving wordt geweigerd aan de kinderen die ten laste zijn van een persoon die niet sedert meer dan vijf jaar in België verblijft, niet tegen de voormelde doelstelling ingaat.

B.6.3. Gelet op het niet-contributief karakter van het residuair stelsel, vermocht de wetgever, in 1983, niettemin dat voordeel afhankelijk te stellen van het bestaan van een voldoende band met België. 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.

B.7. Artikel 2 van de wet van 20 juli 1971 - dat in de prejudiciële vraag niet wordt beoogd - stelt het recht op een gewaarborgde gezinsbijslag afhankelijk van het werkelijke verblijf van het kind in België, en voegt er, voor sommigen onder hen, nog andere eisen aan toe.

De bijkomende vereiste van een verblijf van ten minste vijf jaar voor de Belgische rechthebbende, naast de voorwaarde van werkelijk verblijf van het kind, lijkt onevenredig met de zorg om het voordeel van het residuaire stelsel uit te breiden, evenwel met de vereiste dat een voldoende band met de Belgische Staat is vastgesteld; de hoedanigheid van Belg van de rechthebbende, in samenhang met de verblijfsvoorwaarde voor het kind, bewijst immers voldoende de nagestreefde verbondenheid met de Belgische Staat : het lijkt niet redelijk verantwoord daarenboven van de rechthebbende een voorafgaand verblijf van een bepaalde duur te eisen in het land waarvan hij onderdaan is.

Daaruit volgt dat artikel 1, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971, ingevoegd bij het koninklijk besluit nr. 242 van 31 december 1983, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het van toepassing is op de Belgen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre artikel 1, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag, ingevoegd bij het koninklijk besluit nr. 242 van 31 december 1983, op de Belgen van toepassing is, schendt het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 14 december 1995.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior