

Rolnummer 3716
Arrest nr. 35/2006 van 1 maart 2006

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 57, § 2, eerste lid, 1^o, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 27 mei 2005 in zake J.H. Flores Munoz en M.M. Ramos Buenano tegen het openbaar centrum voor maatschappelijke welzijn van Brussel, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 6 juni 2005, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Leidt de beperking van de maatschappelijke hulp tot dringende medische hulp, ten aanzien van de ouders van vreemde nationaliteit (die illegaal op het grondgebied verblijven) van een Belgisch kind (dat legaal op het grondgebied verblijft), voorgeschreven bij artikel 57, § 2, 1^o, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, niet tot een discriminatie die strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen of in samenhang met de artikelen 22, 23 en 191 ervan, en met de artikelen 2, 3, 24, 26 en 27 van het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 3.1 van het Vierde Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, doordat de toepassing van de voormelde wetsbepaling, wegens het illegale verblijf van de ouders van een Belgisch kind (dat zelf legaal op het grondgebied verblijft), zou leiden tot een identieke behandeling van ouders van vreemde nationaliteit die illegaal op het grondgebied verblijven maar die zich in een fundamenteel verschillende situatie bevinden, naargelang zij al dan niet een kind van Belgische nationaliteit te hunnen laste hebben ? De toepassing van artikel 57, § 2, in de huidige versie ervan, zou op dit ogenblik immers leiden tot een volstrekt identieke behandeling van de illegaal op het grondgebied verblijvende ouders van vreemde nationaliteit van een Belgisch kind dat legaal op het grondgebied verblijft, en de illegaal op het grondgebied verblijvende ouders van vreemde nationaliteit van een kind van vreemde nationaliteit dat eveneens illegaal op het grondgebied verblijft, in die zin dat hun op dezelfde wijze elk recht op maatschappelijke hulp voor henzelf wordt ontzegd ».

Memories zijn ingediend door :

- het openbaar centrum voor maatschappelijke welzijn van Brussel, waarvan de kantoren zijn gevestigd te 1000 Brussel, Hoogstraat 288 A;

- de Ministerraad.

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 7 december 2005 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Holvoet *loco* Mr. S. Wahis, advocaten bij de balie te Brussel, voor het openbaar centrum voor maatschappelijke welzijn van Brussel;

. Mr. J. Sautois *loco* Mr. D. Gérard en Mr. V. Rigodanzo, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Bij de Arbeidsrechtbank te Brussel is door twee illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen, die de ouders zijn van een Belgisch kind, een beroep aanhangig gemaakt tegen een beslissing van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (O.C.M.W.) van Brussel waarbij hun maatschappelijke dienstverlening wordt geweigerd op grond van artikel 57, § 2, eerste lid, 1^o, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

De Rechtbank wijst erop dat de verzoekers, van Ecuadoraanse nationaliteit, in België zijn aangekomen, de ene in 2002 en de andere in 2003, op basis van een in behoorlijke vorm opgesteld paspoort. Ze zijn vervolgens de ouders geworden van een kind dat in 2004 op het Belgische grondgebied werd geboren. Dat kind, hoewel geboren uit Ecuadoraanse ouders, bleek staatloos te zijn bij ontstentenis van aangifte bij de op het Belgische grondgebied gevestigde Ecuadoraanse diplomatieke en consulaire overheid; het heeft derhalve de Belgische nationaliteit verworven krachtens artikel 10 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit.

Volgens de Rechtbank valt niet te ontkennen dat het minderjarige kind in geen enkel opzicht verantwoordelijk is voor die situatie. Op grond van het arrest van het Arbitragehof nr. 80/99 van 30 juni 1999, vraagt de Rechtbank zich af of geen rekening moet worden gehouden met de situatie van het kind dat, om redenen die te maken hebben met zijn nationaliteit, die het onafhankelijk van zijn wil heeft verworven, niet kan worden verwijderd en zich bijgevolg in de absolute onmogelijkheid bevindt om op eigen initiatief het grondgebied te verlaten, des te meer omdat het gaat om een minderjarige die afhangt van het lot van zijn ouders, met wie hij een reëel en daadwerkelijk gezinsleven leidt, dat werd bevestigd door het administratief dossier van het O.C.M.W.

De Rechtbank is vervolgens van mening dat op dit ogenblik alleen het kind recht heeft op maatschappelijke dienstverlening, vanaf de uitspraak van het voorliggende vonnis, met dien verstande dat geen enkel significant achterstallig bedrag aan lasten of huur, dat het gezin zou verhinderen voortaan een menswaardig leven te leiden, wordt aangevoerd, noch aangetoond met bewijskrachtige stukken.

De Rechtbank is verder nog van oordeel dat het toekennen van maatschappelijke dienstverlening aan de ouders, ook al verblijven zij illegaal op het grondgebied, in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers van hun minderjarige kinderen, op zich niet onverenigbaar is met de doelstelling elk mogelijk misbruik van de toegekende dienstverlening tegen te gaan, omdat de ouders, behoudens objectieve elementen in tegenovergestelde zin, de belangrijkste actoren blijven om in de behoeften van hun kinderen te voorzien. De Rechtbank preciseert vervolgens welke de essentiële behoeften zijn van het kind.

Wat het recht van de ouders op maatschappelijke dienstverlening betreft, wijst de Rechtbank erop dat, in de huidige stand van de wetgeving, de ouders van vreemde nationaliteit van een Belgisch kind geen aanspraak kunnen maken op maatschappelijke dienstverlening, en dat op persoonlijke titel. De Rechtbank beslist dan ook de voormelde prejudiciële vraag te stellen omdat de toepassing van de in het geding zijnde bepaling op dit ogenblik leidt tot een volstrekt identieke behandeling van de illegaal op het grondgebied verblijvende ouders van vreemde nationaliteit van een Belgisch kind dat legaal op het grondgebied verblijft, en de illegaal op het grondgebied verblijvende ouders van vreemde nationaliteit van een kind van vreemde nationaliteit dat eveneens illegaal op het grondgebied verblijft, in die zin dat hun op dezelfde wijze elk recht op maatschappelijke dienstverlening voor henzelf wordt ontzegd.

III. *In rechte*

- A -

Memorie van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel

A.1. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (O.C.M.W.) van Brussel herinnert aan de rechtspraak van het Hof, meer bepaald de arresten nrs. 106/2003 van 22 juli 2003 en 80/99 van 30 juni 1999, volgens welke de filosofie van artikel 57, § 2, erin bestaat de verwijdering van illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen te vergemakkelijken door hun, behoudens dringende medische hulp, geen enkele maatschappelijke dienstverlening toe te kennen.

Uitzonderlijk kan de maatschappelijke dienstverlening ruimer zijn, indien de vreemdelingen zich in de absolute onmogelijkheid bevinden om het grondgebied te verlaten. Het Hof moet te dezen nagaan of illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen zich in zulk een situatie bevinden, wegens het legale verblijf van hun kind in België. Het O.C.M.W. is van mening dat de fundamentele vraag in deze zaak erin bestaat te bepalen of de illegaal op het grondgebied verblijvende ouders, wegens het legale verblijf van hun kind, eveneens moeten worden gemachtigd op het Belgische grondgebied te verblijven omdat zij niet uit het land kunnen worden gezet, en zich bijgevolg in de onmogelijkheid bevinden gevolg te geven aan het bevel om het grondgebied te verlaten. In dat verband dient rekening te worden gehouden met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over die bepaling. Indien de verwijdering van het Belgische grondgebied van het hele gezin geen schending vormt van het voormelde artikel 8, dient vanzelfsprekend geen maatschappelijke dienstverlening aan de ouders te worden toegekend; wanneer daarentegen zou vaststaan dat de verwijdering van het Belgische grondgebied van de ouders en van het Belgische kind een schending zou vormen van het voormelde artikel 8, zou men moeten besluiten dat de ouders zich in een geval bevinden dat kan worden gelijkgesteld met de absolute onmogelijkheid het grondgebied te verlaten, en dat de bepalingen van artikel 57, § 2, van de wet van 8 juli 1976 niet op hun situatie kunnen worden toegepast.

Het O.C.M.W. verzoekt het Hof voor recht te zeggen dat de in het geding zijnde bepaling aanleiding geeft tot discriminatie die strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, voor zover de verwijdering van het grondgebied van de ouders en van het kind een schending van dat artikel 8 zou inhouden.

Memorie van de Ministerraad

A.2.1. De Ministerraad is van mening dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft of tenminste ontkennend moet worden beantwoord. Hij ziet niet in welk opzicht de categorieën die in de prejudiciële vraag tegenover elkaar worden gesteld, zich in fundamenteel verschillende situaties zouden bevinden, en merkt op dat de verwijzende rechter dat niet aangeeft. Volgens de Ministerraad bevinden de beoogde categorieën zich niet alleen in soortgelijke situaties, maar worden zij bovendien identiek behandeld. Wanneer de ouders van een kind van Belgische of vreemde nationaliteit niet over een geldige verblijfsvergunning beschikken, blijft hun verblijf illegaal en kunnen zij geen aanspraak maken op maatschappelijke dienstverlening, met uitzondering van dringende medische hulp. Aangezien maatschappelijke dienstverlening een individueel recht is, staat het statuut van de kinderen los van de kwestie van toekenning van maatschappelijke dienstverlening aan hun ouders. Overigens wordt in de behoeften van de kinderen van vreemde of Belgische nationaliteit van illegaal op het grondgebied verblijvende ouders van vreemde nationaliteit, voorzien door de toekenning van maatschappelijke dienstverlening. Zij worden geholpen naar gelang van hun persoonlijke statuut. Alleen de toekenningsmodaliteiten van die dienstverlening verschillen.

A.2.2. De Ministerraad antwoordt het O.C.M.W. van Brussel dat de vraag die de partij als essentieel beschouwt, niet de vraag is die aan het Arbitragehof is gesteld, die uitsluitend betrekking heeft op de beperking van de maatschappelijke dienstverlening. Indien het Hof echter de draagwijdte van de prejudiciële vraag zou herinterpreteren, doet de Ministerraad bijkomende opmerkingen gelden.

De Ministerraad betwist de pertinentie van de verwijzing naar het Internationaal Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, om twee redenen : het Verdrag heeft geen rechtstreekse werking in het interne recht; het strekt ertoe de rechten van het kind te waarborgen en heeft geen betrekking op de situatie van

de ouders. In de veronderstelling dat dit Verdrag toepasselijk is, doet de Ministerraad verder nog gelden dat het *standstill*-beginsel dat zou zijn verbonden aan het Verdrag van New York, niet is geschonden door de in het geding zijnde bepaling. Ook al heeft het Arbitragehof in zekere mate een *standstill*-effect toegekend aan artikel 23 van de Grondwet, toch moet worden vastgesteld dat artikel 191 van de Grondwet voorziet in een mogelijkheid van wettelijke afwijking van artikel 23 van de Grondwet. Het Arbitragehof heeft overigens in verschillende arresten heel duidelijk verklaard dat de beperking van maatschappelijke dienstverlening tot dringende medische hulp, waarin het voormelde artikel 57, § 2, voorziet, noch de artikelen 23 en 191 van de Grondwet, noch artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, noch artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens schendt.

De Ministerraad wijst ten slotte erop dat de rechtspraak uitzonderingen toestaat op de toepassing van het voormelde artikel 57, § 2, op personen die illegaal op het grondgebied verblijven. Die uitzonderingen zijn omschreven in het voormelde arrest nr. 80/99 van het Arbitragehof en in een arrest van het Hof van Cassatie van 18 december 2000. De toepassing van de bepaling wordt dus betwist binnen de rechtspraak wanneer de betrokkene zich in de absolute onmogelijkheid bevindt naar zijn land van oorsprong terug te keren om redenen van overmacht. De Ministerraad oordeelt dat het feit dat men een kind van Belgische nationaliteit heeft, geen uitzonderlijke omstandigheid is die een terugkeer naar het land van oorsprong onmogelijk of zelfs bijzonder moeilijk maakt. Hij baseert zich in dat verband op verschillende arresten van de Raad van State en op het arrest Dalia t/ Frankrijk van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 19 februari 1998.

- B -

B.1. Artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : organieke O.C.M.W.-wet), zoals gewijzigd bij artikel 483 van de programmawet van 22 december 2003, bepaalt :

«In afwijking van de andere bepalingen van deze wet, is de taak van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn beperkt tot :

1° het verlenen van dringende medische hulp, wanneer het gaat om een vreemdeling die illegaal in het Rijk verblijft;

2° het vaststellen van de staat van behoeftigheid doordat de ouders hun onderhoudsplicht niet nakomen of niet in staat zijn die na te komen, wanneer het gaat om een vreemdeling jonger dan 18 jaar die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft.

In het geval bedoeld in 2°, wordt de maatschappelijke hulp beperkt tot de materiële hulp die onontbeerlijk is voor de ontwikkeling van het kind en wordt uitsluitend verstrekt in een federaal opvangcentrum overeenkomstig de voorwaarden en modaliteiten bepaald door de Koning.

De Koning kan bepalen wat onder dringende medische hulp begrepen moet worden.

Een vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard en heeft gevraagd om als dusdanig te worden erkend, verblijft illegaal in het Rijk wanneer de asielaanvraag is geweigerd en aan de betrokken vreemdeling een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten is betekend.

De maatschappelijke dienstverlening aan een vreemdeling die werkelijk steuntrekkende was op het ogenblik dat hem een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend, wordt, met uitzondering van de dringende medische hulpverlening, stopgezet de dag dat de vreemdeling daadwerkelijk het grondgebied verlaat, en ten laatste de dag van het verstrijken van de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten.

Van het bepaalde in het voorgaande lid wordt afgeweken gedurende de termijn die strikt noodzakelijk is om de vreemdeling in staat te stellen het grondgebied te verlaten, voor zover hij een verklaring heeft ondertekend die zijn uitdrukkelijke intentie het grondgebied zo snel mogelijk te willen verlaten, weergeeft; deze termijn mag in geen geval een maand overschrijden.

De hierboven vermelde intentieverklaring kan slechts eenmaal worden ondertekend. Het centrum verwittigt zonder verwijl de Minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, evenals de betrokken gemeente, van de ondertekening van de intentieverklaring.

Indien het gaat om een vreemdeling die dakloos is geworden ingevolge de toepassing van artikel 77bis, § 4bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, kan de in het vierde en vijfde lid bedoelde maatschappelijke dienstverlening verstrekt worden in een onthaalcentrum, zoals bedoeld in artikel 57ter ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of het voormelde artikel 57, § 2, eerste lid, 1°, voor zover het de maatschappelijke dienstverlening beperkt tot dringende medische hulp voor de illegaal op het grondgebied verblijvende ouders van vreemde nationaliteit van een Belgisch kind (dat legaal op het grondgebied verblijft), de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 22, 23 en 191 ervan, met de artikelen 2, 3, 24, 26 en 27 van het Internationaal Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, alsmede met artikel 3.1 van het Vierde Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

Die bepaling wordt in die zin bekritiseerd dat zij twee fundamenteel verschillende situaties identiek zou behandelen, namelijk de situatie van illegaal op het grondgebied verblijvende ouders van vreemde nationaliteit die een Belgisch kind hebben, en de situatie van illegaal op het grondgebied verblijvende ouders van vreemde nationaliteit die een kind hebben dat illegaal op het grondgebied verblijft.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het kind in 2004 is geboren en dat het met zijn ouders een reëel en daadwerkelijk gezinsleven leidt, dat wordt bevestigd door het administratief dossier van het O.C.M.W.

B.3.1. Artikel 57 van de organieke O.C.M.W.-wet maakt inzake maatschappelijke dienstverlening een onderscheid tussen vreemdelingen naargelang zij al dan niet legaal op het grondgebied verblijven. Sinds de wet van 30 december 1992 verduidelijkt artikel 57, § 2, dat de maatschappelijke dienstverlening aan illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen wordt beperkt tot dringende medische hulp. Die maatregel strekt ertoe de wetgeving betreffende het verblijfsstatuut van de vreemdelingen en diegene betreffende de maatschappelijke dienstverlening beter op elkaar af te stemmen.

B.3.2. Het komt de wetgever toe een beleid betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen te voeren en daaromtrent, met inachtneming van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, in de nodige maatregelen te voorzien die betrekking kunnen hebben op onder meer het vaststellen van de voorwaarden volgens welke het verblijf van een vreemdeling in België al dan niet wettig is. Dat daaruit een verschil in behandeling voortvloeit tussen vreemdelingen is het logische gevolg van de inwerkingstelling van voormeld beleid.

B.3.3. Wanneer de wetgever een vreemdelingenbeleid wil voeren en met het oog daarop regels oplegt waaraan moet worden voldaan om wettig op het grondgebied te verblijven, hanteert hij een objectief en pertinent criterium van onderscheid indien hij aan het al dan niet naleven daarvan gevolgen verbindt bij het toekennen van maatschappelijke dienstverlening.

Het beleid inzake toegang tot het grondgebied en verblijf van vreemdelingen zou immers worden doorkruist wanneer zou worden aangenomen dat aan vreemdelingen die onwettig in België verblijven dezelfde maatschappelijke dienstverlening zou moeten worden verleend als aan degenen die wettig in België verblijven. Het verschil tussen beide categorieën van vreemdelingen verantwoordt dat op de Staat ten aanzien van hen niet dezelfde verplichtingen rusten.

B.4. Om de in B.3.1 tot B.3.3 uiteengezette redenen is het feit dat een volwassen persoon met illegaal verblijf voor zichzelf geen recht heeft op volledige maatschappelijke dienstverlening niet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Aangezien het Belgische kind van die persoon recht heeft op dienstverlening voor zichzelf, worden de artikelen 2.2 en 3.2 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind niet geschonden. Dat geldt des te meer

daar het feit dat de ouder met illegaal verblijf van een kind dat wettig op het grondgebied verblijft geen eigen recht heeft op volledige maatschappelijke dienstverlening niet impliceert dat geen rekening dient te worden gehouden met de specifieke gezinssituatie bij de toekenning van hulpverlening aan het kind. Het staat aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn om binnen de perken van zijn wettelijke opdracht en, in geval van conflict aan de rechter, om het meest geëigende middel te kiezen teneinde het hoofd te bieden aan de reële en huidige behoeften van de minderjarige, teneinde hem de vrijwaring van zijn gezondheid en zijn ontwikkeling te verzekeren.

Aangezien bij de toekenning van maatschappelijke dienstverlening alle behoeften van het kind in aanmerking dienen te worden genomen, moet, voor de vaststelling van de aan dat kind toe te kennen maatschappelijke dienstverlening, rekening worden gehouden met de gezinssituatie van het kind alsmede met de omstandigheid dat het recht op maatschappelijke dienstverlening van diens ouders met illegaal verblijf wordt beperkt tot de dringende medische hulpverlening.

B.5. Rekening houdend met wat voorafgaat, dient niet te worden onderzocht of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de grondwettelijke en verdragsbepalingen geciteerd in B.2, zo moeten worden geïnterpreteerd dat ze, inzake maatschappelijke dienstverlening, bijzondere verplichtingen opleggen ten gunste van de ouders met illegaal verblijf van een kind van Belgische nationaliteit.

B.6. Onder het voorbehoud vermeld in B.4, dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Onder het voorbehoud vermeld in B.4, schendt artikel 57, § 2, eerste lid, 1°, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 22, 23 en 191 van de Grondwet, met de artikelen 2, 3, 24, 26 en 27 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens alsmede met artikel 3.1 van het Vierde Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

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 1 maart 2006.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior