

Rolnummer 3761
Arrest nr. 96/2006 van 14 juni 2006

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 6 van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën, zoals vervangen bij artikel 331 van de programmawet van 22 december 2003, gesteld door de beslagrechter in de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij beschikking van 1 juli 2005 in zake M. Dupon tegen de FOD Financiën, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 8 augustus 2005, heeft de beslagrechter in de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 6 van de wet van 21 februari 2003 [tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën], zoals het werd gewijzigd door artikel 331 van de programmawet van 22 december 2003, artikel 10 en 11 van de Grondwet, doordat het bepaalt dat de Dienst voor alimentatievorderingen haar tegemoetkoming moet verlenen aan de categorie van onderhoudsgerechtigden van wie de onderhoudsplichtigen hun woonplaats hebben in België of er inkomen verwerven, terwijl het bepaalt dat deze dienst haar tegemoetkoming niet moet toekennen aan de categorie van onderhoudsgerechtigden van wie de onderhoudsplichtigen niet in België wonen of er geen inkomen verwerven ? ».

M. Dupon, wonende te 8490 Jabbeke, Gistelsesteenweg 233, en de Ministerraad hebben ieder een memorie en een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 1 maart 2006 :

- zijn verschenen :
- . Mr. F. Moeykens, advocaat bij de balie te Brugge, voor M. Dupon;
- . Mr. L. De Schepper, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman 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*

Op 7 juli 2004 dient M. Dupon overeenkomstig de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën (hierna : wet van 21 februari 2003) bij de Dienst voor alimentatievorderingen een aanvraag in om een tegemoetkoming te verkrijgen voor het niet-betaalde onderhoudsgeld ten laste van haar ex-echtgenoot, woonachtig te Nederland. De Dienst voor alimentatievorderingen weigert die aanvraag omdat niet zou zijn voldaan aan de bij artikel 6 van de wet van 21 februari 2003 bepaalde voorwaarden.

Tegen die beslissing tekent M. Dupon, overeenkomstig artikel 9, § 3, van de wet van 21 februari 2003, beroep aan bij de beslagrechter.

De verwijzende rechter wijst erop dat het oorspronkelijke artikel 6 van de wet van 21 februari 2003 geen enkele voorwaarde voor de onderhoudsplichtige bepaalde en dat uit de parlementaire voorbereiding bij die bepaling uitdrukkelijk blijkt dat de wetgever de voorkeur eraan gaf de domicilievoorwaarden te beperken tot de onderhoudsgerechtigde. De rechter stelt vast dat beide aan de orde zijnde voorwaarden later bij artikel 331 van de programmawet van 22 december 2003 in artikel 6 werden ingevoegd en dit om budgettaire redenen. Hij stelt hierop de bovenvermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Volgens de eisende partij in het bodemgeschil is het duidelijk dat er een schending van het gelijkheidsbeginsel voorligt vermits een tegemoetkoming van de Dienst voor alimentatievorderingen afhankelijk is van het feit dat de onderhoudsplichtigen die niet in België wonen, er inkomsten dienen te hebben opdat de dienst tegemoet kan komen. Hierdoor worden de rechten van de onderhoudsgerechtigden afhankelijk gemaakt van voorwaarden die ze niet beheersen, niet kunnen beoordelen en zelfs niet kunnen controleren.

Zij stelt dat de wet van 21 februari 2003, zoals gewijzigd bij de programmawet van 22 december 2003, tot doel heeft, enerzijds, de onderhoudsgerechtigde die om een of andere reden niet kan overgaan tot uitvoering lastens de onderhoudsplichtige, voorschotten op dat onderhoudsgeld te laten ontvangen en, anderzijds, de overheid ertoe in staat te stellen tot invordering over te gaan. Voor onderhoudsplichtigen die in het buitenland verblijven, is volgens haar het Verdrag van New York van 20 juni 1956 inzake het verhaal in het buitenland van uitkeringen tot onderhoud (hierna : Verdrag van 20 juni 1956) van toepassing. Ze meent dat de Dienst voor alimentatievorderingen via dat Verdrag *in casu* de mogelijkheid heeft om, via de Nederlandse autoriteiten, een invordering te doen op de inkomsten die de onderhoudsplichtige heeft in Nederland. Zij verwijst dienaangaande ook naar het Verdrag van Rome, dat invordering van onderhoudsgelden zou toestaan.

Volgens haar heeft het onderscheid dat in artikel 6 van de wet van 21 februari 2003 wordt gemaakt, geen enkele zin en is het strijdig met de bedoeling van de wetgever. Het houdt een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vermits de onderhoudsgerechtigde die in België woont, geen beroep kan doen op de Dienst voor alimentatievorderingen indien de onderhoudsplichtige niet in België woont en er geen inkomsten heeft. Dit geldt volgens haar des te meer daar de wetgever geen rekening heeft gehouden met de verplichtingen en de mogelijkheden die voortvloeien uit het Verdrag van 20 juni 1956.

A.2.1. De Ministerraad is allereerst van mening dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is omdat ze uitgaat van de verkeerde veronderstelling dat het gaat om een discriminatie van personen die zich in dezelfde situatie bevinden, hetgeen volgens de Ministerraad niet correct is. De aangevoerde ongelijkheid betreft volgens de Ministerraad twee verschillende categorieën van situaties die duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn, namelijk, enerzijds, de categorie van onderhoudsgerechtigden van wie de onderhoudsplichtige in België woont en, anderzijds, de categorie van onderhoudsgerechtigden van wie de onderhoudsplichtige in het buitenland woont. Een dergelijk verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk het territorialiteitsbeginsel. Daarnaast geldt tevens een financieel criterium, namelijk de terugvorderbaarheid van de verstrekte voorschotten maximaal te garanderen. De Ministerraad stelt dat bij toepassing van het territorialiteitsbeginsel *in concreto* vier situaties mogelijk zijn. In de oorspronkelijke versie van de in het geding zijnde bepaling en tot op heden komen enkel twee categorieën van onderhoudsgerechtigden in aanmerking voor de toepassing van de wet van 21 februari 2003, namelijk de onderhoudsgerechtigden die in België wonen en van wie de onderhoudsplichtige hetzij in België hetzij in het buitenland woont. Artikel 331 van de programmawet van 22 december 2003 heeft, uit budgettaire overwegingen, een verstrakking ingevoerd zodat enkel de categorie van de onderhoudsgerechtigden van wie de onderhoudsplichtige in België woont op de voordelen van de wet van 21 februari 2003 aanspraak konden maken. De Ministerraad leidt hieruit af dat het niet gaat om een discriminatie binnen één welbepaalde categorie van onderhoudsgerechtigden, maar om twee onderscheiden categorieën waarop een verschillend stelsel van toepassing was tussen de programmawet van 22 december 2003 en de programmawet van 11 juli 2005.

A.2.2. Ten gronde wijst de Ministerraad allereerst op de rechtspraak van het Hof inzake de toepassing van normen in de tijd en citeert in dat verband diverse arresten waarin het Hof oordeelde dat een wetswijziging op zich geen schending kan uitmaken van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.2.3. Vervolgens gaat de Ministerraad dieper in op de wijziging van artikel 6 van de wet van 21 februari 2003 bij artikel 331 van de programmawet van 22 december 2003.

De Ministerraad stelt dat het doel van de wet van 21 februari 2003 tweevoudig was, namelijk, enerzijds, de bescherming van de alimentatiegerechtigde waarborgen middels betaling van maandelijkse voorschotten en, anderzijds, de alimentatie terugvorderen van de alimentatieplichtige. Daarbij blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat men nooit gewild heeft dat de last van de betaalde voorschotten definitief op de schouders van de Schatkist zou rusten. Het was van meet af aan duidelijk de bedoeling dat de eerste en voornaamste bron van inkomsten van het fonds de terugvorderingen bij de alimentatieplichtigen zouden zijn.

De Ministerraad beklemtoont verder dat het territorialiteitsvereiste, zeker voor de onderhoudsgerechtigde, steeds een fundamenteel gegeven is geweest en dat dit nooit in twijfel is getrokken doorheen de diverse wetswijzigingen.

Ook ten aanzien van de onderhoudsplichtige is de domicilievoorwaarde steeds een heikel punt geweest. De Ministerraad citeert in dat verband uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 februari 2003 en leidt hieruit af dat het zelfs ten tijde van de eerste versie van de wet absoluut geen evidentie was om geen rekening te houden met de woonplaats van de onderhoudsplichtige. Het rekening houden met die woonplaatsvereiste is immers zeer nauw verbonden aan het tweede doel van de wet, namelijk het feit dat men de onderhoudsplichtige wel degelijk wil laten betalen en dat het absoluut niet de bedoeling is dat de last van de voorschotten definitief voor de Schatkist of de belastingbetaler blijft. Zo niet zou het ganse subsidiariteitsprincipe waarvan de wet uitgaat, namelijk dat de Staat subsidiair optreedt ten aanzien van de gezinssolidariteit, op de helling komen te staan en zou één van de pijlers van de wet onderuit worden gehaald. De Ministerraad beklemtoont dat de koppeling tussen de beide doelstellingen van de wet, namelijk het geven van voorschotten, enerzijds, en de recuperatie ervan bij de onderhoudsplichtige, anderzijds, dermate belangrijk en evident waren dat ook het advies van het Rekenhof gevraagd werd.

Met de programmawet van 22 december 2003 is de wetgever, om budgettaire redenen, op zijn stappen teruggekeerd en heeft hij een aantal beperkingen ingevoerd, waaronder de domicilievereiste in België voor de onderhoudsplichtige of de vereiste dat hij er inkomen verwerft. Het budgettair karakter van de wijzigingen blijkt ook uit het feit dat sinds de programmawet van 22 december 2003, ten eerste, enkel de onderhoudsgelden voor kinderen zonder enige beperking betaald worden, terwijl de onderhoudsgelden tussen echtgenoten voorlopig, tot de budgettaire toestand het toelaat, niet meer voor uitbetaling in aanmerking komen, ten tweede, opnieuw een inkomensgrens werd ingevoerd boven welke geen aanspraak op voorschotten zal kunnen worden gemaakt en, ten derde, de inwerkingtreding van de wet van 21 februari 2003 met meer dan negen maanden werd opgeschoven. Het is in dat budgettaire kader dat de woonplaatsvereiste voor de onderhoudsplichtige moet worden gezien. De Ministerraad stelt dat het om een pure opportuniteitsbeoordeling gaat en dat de Regering en het Parlement ervoor hebben gekozen aan een zo groot mogelijk aantal mensen een tegemoetkoming te kunnen verlenen binnen bepaalde budgettaire marges. De Ministerraad wijst erop dat het Hof, conform zijn rechtspraak, niet bevoegd is om de opportuniteit van een beleidsbeslissing te beoordelen. De wetgever is bij artikel 331 van de programmawet van 22 december 2003 om budgettaire redenen op een eerdere beleidsoptie teruggekomen en hij heeft de territorialiteitsverplichting voor de onderhoudsplichtige ingeschreven. De Dienst voor alimentatievorderingen, als apart fonds binnen de FOD Financiën, wordt ten dele met overheidsfondsen gefinancierd, wat betekent dat de last die door die financiering op de Staat weegt, moet kunnen worden gewijzigd wanneer budgettaire overwegingen dit noodzakelijk maken.

De Ministerraad besluit dat het territorialiteitsvereiste steeds budgettair geïnspireerd is geweest en dat de budgettaire noodwendigheden steeds een bepalend onderdeel van de redengeving van de wetgever zijn geweest. Dat budgettaire doel, namelijk niet onevenredig veel middelen moeten inzetten voor het najagen van wellicht toch grotendeels oninbare vorderingen in het buitenland, en zo maximaal mogelijk middelen vrij maken voor die categorieën van personen waarbij zowel de onderhoudsgerechtigde als de onderhoudsplichtige in België woont, wordt volgens de Ministerraad op een evenredige wijze gerealiseerd door de categorie van onderhoudsgerechtigden van wie de onderhoudsplichtige in het buitenland woont, van tegemoetkoming uit te sluiten. De Ministerraad herinnert overigens eraan dat bij de programmawet van 22 december 2003 ook nog andere categorieën van oorspronkelijk zonder enige beperking toegelaten onderhoudsgerechtigden, namelijk de echtgenoten en de samenwonenden, in een eerste fase totaal van tegemoetkoming werden uitgesloten.

Ten slotte is de Ministerraad van mening dat nooit een discriminatie is gecreëerd omdat de oorspronkelijke wetsbepaling nooit operationeel is geworden. Het oorspronkelijke artikel 6, tweede lid, van de wet van 21 februari 2003 is immers nooit in werking getreden. Enkel de versie ervan, zoals gewijzigd bij artikel 331 van de programmawet van 22 december 2003, is daadwerkelijk in de praktijk toegepast.

A.2.4. De Ministerraad besluit uit het voorgaande in hoofddorde dat het om niet-vergelijkbare categorieën van personen gaat en dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is. Subsidiair meent de Ministerraad dat het onderscheid objectief en redelijk verantwoord is ten opzichte van het gestelde budgettaire doel, dat reeds bij het begin één van de hoofdproblemen was. In wezen gaat het volgens de Ministerraad om een opportuniteitsbeslissing vanwege de wetgevende macht, waaromtrent het Hof geen enkel oordeel vermag te vellen.

A.3.1. In haar memorie van antwoord bestrijdt de eisende partij in het bodemgeschil de stelling van de Ministerraad dat de prejudiciële vraag onontvankelijk zou zijn. Het criterium van onderscheid waarop de Ministerraad zich baseert, is immers niet correct : er wordt namelijk ook tegemoetkoming verleend indien de onderhoudsplichtige inkomsten in België behaalt. Naast de woonplaats van de onderhoudsplichtige dient dus te worden onderzocht of deze inkomsten in België heeft behaald.

Evenmin is zij het eens met de stelling van de Ministerraad dat er slechts mogelijkheid tot terugvordering bestaat indien de onderhoudsplichtige in België woont. Zij wijst in dat verband op de mogelijkheid tot terugvordering van onderhoudsgelden in het buitenland zoals geregeld bij het Verdrag van 20 juni 1956. Ook dat argument van de Ministerraad kan dus niet worden aanvaard.

Zij is verder van oordeel dat de rechtspraak van het Hof inzake de toepassing van de normen in de tijd, *in casu* niet relevant is daar het essentiële probleem niet die wetswijziging van 22 december 2003 is maar wel de vraag of een schending van het gelijkheidsbeginsel voorligt doordat de wet van 21 februari 2003 niet van toepassing zou kunnen zijn wanneer de onderhoudsplichtige in het buitenland woont en geen inkomsten heeft in België.

Ten gronde beklemtoont de eiseres in het bodemgeschil dat de essentiële pijler van de wet van 21 februari 2003 wel degelijk erin bestaat de onderhoudsgerechtigde veilig te stellen tegen mogelijke insolventie. Een tweede pijler is immers de budgettaire bekommernis van de Staat, namelijk de mogelijkheid voor de Belgische Staat om over te gaan tot terugvordering van de betaalde onderhoudsgelden. Het argument dat dit enkel zou kunnen voor onderhoudsplichtigen die woonachtig zijn in België is foutief daar de Belgische Staat ingevolge het Verdrag van New York van 20 juni 1956 verplicht is over te gaan tot invorderingen van onderhoudsgelden lastens onderhoudsplichtigen wonende in het buitenland. Zij leidt hieruit af dat het door de Ministerraad aangevoerde criterium van onderscheid niet relevant is in het kader van het doel van de wet. Zij wijst verder erop dat er ook wetgeving bestaat inzake uitvoering van burgerlijke vonnissen in het kader van Europese Unie en dat zelfs, voor zover als nodig, een prejudiciële vraag dienaangaande kan worden gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Meer bepaald rijst de vraag in hoeverre de wetgever nog een ongelijkheid kan creëren tussen burgers woonachtig in de Europese Unie.

A.4. De Ministerraad wijst in zijn memorie van antwoord allereerst erop dat er tal van wetgevingen zijn die gebruik maken van criteria die objectief zijn en niet beheerst kunnen worden door de eventueel rechthebbenden.

De Ministerraad stelt verder dat het Hof wetskrachtige normen enkel kan toetsen aan de in artikel 26, § 1, 3°, van de bijzondere wet op het Arbitragehof vermelde artikelen van de Grondwet, en hij wijst op de rechtspraak van het Hof in dat verband. De eiseres voor de verwijzende rechter toont niet aan welke bepalingen van de door haar aangevoerde verdragen werden geschonden en al evenmin hoe de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden zijn geschonden door de vermeende schending van de door haar aangevoerde internationale verdragen.

De Ministerraad is verder van oordeel dat het Verdrag van 20 juni 1956 slechts van toepassing is op natuurlijke personen en niet op de Dienst voor alimentatievorderingen. Het doel van dat Verdrag is een mechanisme van overheidsbijstand creëren voor natuurlijke personen waarbij die in staat zijn hun onderhoudsvorderingen in een andere verdragssluitende Staat uit te voeren en te recupereren. Het betreft een instrument van internationaal privaatrecht en niet van internationaal publiek recht. Het Verdrag voorziet overigens in artikel 1, lid 2, dat de rechtsmiddelen waarin het Verdrag voorziet, alle andere internrechtelijke of internationaalrechtelijke rechtsmiddelen aanvullen, zonder die te vervangen. Vermits de oprichting van de Dienst

voor alimentatievorderingen slechts een bijkomend kanaal is voor de onderhoudsgerechtigde om aan zijn onderhoudsgeld te geraken, ziet de Ministerraad niet in op welke wijze hiermee de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, of het Verdrag van 20 juni 1956 zou kunnen worden geschonden. De Ministerraad wijst verder erop dat niets de eiseres belet gebruik te maken van dat Verdrag.

Evenmin ziet de Ministerraad in hoe de bestreden bepaling het vrij verkeer van personen of kapitalen gewaarborgd in de Europese Verdragen zou kunnen schenden. De eiseres had volgens de Ministerraad overigens gebruik kunnen maken van de verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, hetgeen zij echter niet heeft gedaan.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 6 van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën (hierna : de wet van 21 februari 2003), zoals vervangen bij artikel 331 van de programmawet van 22 december 2003, dat luidt :

« De onderhoudsgerechtigde kan de tegemoetkoming van de Dienst voor alimentatievorderingen aanvragen indien de onderhoudsplichtige zich gedurende twee, al dan niet opeenvolgende termijnen in de loop van de twaalf maanden die aan de aanvraag voorafgaan, geheel of ten dele onttrokken heeft aan de verplichting tot betaling van het onderhoudsgeld.

De Dienst voor alimentatievorderingen verleent haar tegemoetkoming indien de onderhoudsgerechtigde zijn woonplaats in België heeft en indien de onderhoudsplichtige zijn woonplaats in België heeft of er een inkomen verwerft ».

B.2. De verwijzende rechter wenst te vernemen of die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt doordat ze erin voorziet dat de Dienst voor alimentatievorderingen zijn tegemoetkoming moet verlenen aan de categorie van onderhoudsgerechtigden van wie de onderhoudsplichtigen hun woonplaats hebben in België of er een inkomen verwerven, terwijl die tegemoetkoming niet moet worden verleend aan de categorie van onderhoudsgerechtigden van wie de onderhoudsplichtigen niet in België wonen of er geen inkomen hebben. Deze laatste categorie zou aldus buiten het toepassingsgebied van de wet van 21 februari 2003 vallen.

Hieruit blijkt dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op het tweede lid van artikel 6 van de wet van 21 februari 2003 zodat het Hof zijn onderzoek hiertoe beperkt.

Ten aanzien van de wet van 21 februari 2003

B.3.1. Met de wet van 21 februari 2003 wilde de wetgever een adequate oplossing bieden voor een maatschappelijk probleem dat reeds jarenlang aansleepte, namelijk de problematiek van de niet-betaling van onderhoudsgelden (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1627/001, pp. 4-11) :

« Naast het formele aspect van het recht op een alimentatievergoeding en van de verplichting tot bijstand tussen ouders en kinderen en tussen gewezen echtgenoten, naast het economisch aspect van het bedrag van de alimentatie om een decent levenspeil te garanderen, is de inachtneming van de verplichting tot levensonderhoud ook een belangrijk gegeven in de handhaving van de relaties tussen de ouders (voortzetting van de betrekkingen na de echtscheiding). Wij herinneren er met aandrang aan dat het ook gaat om de inachtneming van een vonnis en van de rechtstaat » (*ibid.*, p. 5).

Aldus werd een Dienst voor alimentatievorderingen opgericht, die zou instaan zowel voor de uitkering van voorschotten op onderhoudsgelden verschuldigd voor de kinderen en tussen echtgenoten of samenwonenden als voor de inning en de invorderingen van lopende onderhoudsgelden en eventuele achterstallen (artikel 3, § 1, van de wet van 21 februari 2003). Het recht op voorschotten werd daarbij niet afhankelijk gesteld van een bepaalde inkomensgrens. De bedoeling van de wetgever was dat alle onderhoudsgerechtigde kinderen en echtgenoten of partners een beroep zouden kunnen doen op de tegemoetkoming van de Dienst voor alimentatievorderingen.

B.3.2. De inwerkingtreding van de wet van 21 februari 2003, aanvankelijk vastgesteld op 1 september 2003, werd bij artikel 19 van de programmawet van 5 augustus 2003 uitgesteld tot 1 september 2004 en dit voornamelijk om budgettaire redenen (*Parl. St.*, Kamer, 2003, DOC 51-0102/12, pp. 33-41).

B.3.3. Bij de artikelen 328 tot 342 van de programmawet van 22 december 2003 werd de wet van 21 februari 2003 gewijzigd, waarbij :

« de regering wenst tegemoet te komen aan sommige wensen die tijdens deze debatten werden geformuleerd en [...] akkoord [gaat] om de Dienst voor alimentatievorderingen op een vroeger tijdstip in werking te stellen. Zij laat zich daarbij leiden door twee principes, namelijk enerzijds budgettaire overwegingen en anderzijds het principe dat de onderhoudsgerechtigde recht heeft op de tenuitvoerlegging van het vonnis of de akte waarin het onderhoudsgeld werd vastgesteld.

Om de twee genoemde principes met elkaar te verzoenen, wenst de regering :

1° een fasering van de inwerkingtreding, waarbij met de invordering van het onderhoudsgeld kan worden gestart vanaf 1 juni 2004;

2° dat, indien in een latere fase wordt overgegaan tot uitbetaling van voorschotten door de Dienst voor Alimentatievorderingen, dit voorlopig zal worden beperkt tot voorschotten aan kinderen;

3° dat de voorschotten enkel zullen worden toegekend indien de ouder-niet-onderhoudsplichtige bij wie het kind woont of het kind zelf indien het niet samenleeft met de zожuist genoemde ouder, over bestaansmiddelen beschikt die niet hoger zijn dan 1 111 euro (44 818 BEF). Dit bedrag wordt verhoogd met 53 euro (2 138 BEF) per kind ten laste.

4° dat als voorwaarde wordt gesteld dat zowel de onderhoudsgerechtigde als de onderhoudsplichtige hun domicilie in België moeten hebben of dat de onderhoudsplichtige er een inkomen moet verwerven » (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0473/001, pp. 165-166).

Wat de inwerkingtreding van de wet van 21 februari 2003 betreft wordt een fasering aangebracht binnen de taken van de Dienst voor alimentatievorderingen. Terwijl de opdracht tot inning of invordering van het onderhoudsgeld ten laste van de onderhoudsplichtige in werking treedt op 1 juni 2004, wordt de opdracht om voorschotten uit te betalen op onderhoudsgelden voor onbepaalde tijd uitgesteld. Daarenboven wordt in artikel 3, § 2, eerste lid, aangegeven dat, wanneer deze laatste opdracht toch in werking zal treden, de uitbetaling van die voorschotten in een eerste fase beperkt zal worden tot de onderhoudsgelden verschuldigd voor de kinderen, terwijl pas in een latere fase de voorschottenregeling door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, kan worden uitgebreid tot de onderhoudsgelden tussen echtgenoten of samenwonenden (artikel 3, § 2, laatste lid).

Tevens wordt een inkomensgrens ingevoerd boven welke geen aanspraak op voorschotten zal kunnen worden gemaakt (artikel 4 van de wet van 21 februari 2003, zoals vervangen bij artikel 329 van de programmawet van 22 december 2003).

B.3.4. Bij de programmawet van 11 juli 2005 (artikelen 45 tot 47) wordt een begrotingsfonds betreffende de betaling van voorschotten op onderhoudsgeld opgericht, met als doel de Dienst voor alimentatievorderingen ertoe in staat te stellen vanaf 1 oktober 2005 te starten met de uitbetaling van voorschotten op onderhoudsgeld verschuldigd voor de kinderen (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1820/012, p. 7).

B.3.5. Bij koninklijk besluit van 10 augustus 2005 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 3, § 2, 4 en 30 van de wet van 21 februari 2003 (*Belgisch Staatsblad*, 30 augustus 2005) wordt de inwerkingtreding van voormelde artikelen bepaald op 1 oktober 2005. Vanaf die datum betaalt de Dienst voor alimentatievorderingen voorschotten op één of verscheidene en welbepaalde termijnen van de onderhoudsgelden die verschuldigd zijn voor de kinderen en die werden vastgesteld hetzij bij een uitvoerbare gerechtelijke beslissing, hetzij in een overeenkomst als bedoeld in artikel 1288, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek, hetzij bij een uitvoerbare schikking bedoeld in de artikelen 731 tot 734 van het Gerechtelijk Wetboek, tenminste indien aan de voorwaarde inzake bestaansmiddelen bepaald in artikel 4, § 1, van de wet van 21 februari 2003 is voldaan.

B.4. Rekening houdend met de feiten in het bodemgeschil, dient uit het voorgaande te worden afgeleid dat de vraag van de verwijzende rechter enkel betrekking kan hebben op artikel 6, tweede lid, vóór de wijziging ervan bij de programmawet van 11 juli 2005 en vóór de inwerkingtreding van het in B.3.5 genoemde koninklijk besluit, en dus op de situatie waarbij de onderhoudsgerechtigde zich enkel tot de Dienst voor alimentatievorderingen kan richten voor wat betreft de inning en de invordering van de onderhoudsgelden verschuldigd voor de kinderen en tussen echtgenoten of samenwonenden en de uitbetaling van die gelden, wanneer ze ingevorderd zijn. Voor de uitbetaling van voorschotten op onderhoudsgelden verschuldigd voor de kinderen zijn op dat ogenblik, en meer bepaald van 1 juni 2004 tot 1 oktober 2005, de artikelen 68*bis* tot 68*quater* van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals gewijzigd bij de programmawet van 22 december 2003, van toepassing.

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.5.1. Artikel 6, tweede lid, van de wet van 21 februari 2003, werd diverse malen gewijzigd.

Oorspronkelijk luidde het artikel :

« De toepassing van deze wet is beperkt tot onderhoudsgerechtigden die hun woonplaats of verblijfplaats in België hebben ».

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling, waarnaar de verwijzende rechter eveneens verwijst, blijkt dat de wetgever aan het vraagstuk van de al dan niet dubbele domicilievoorwaarde, een grondige bespreking heeft gewijd. De doelstelling om steun te verlenen aan alle onderhoudsgerechtigden, heeft hem aanvankelijk ertoe doen beslissen enkel aan de onderhoudsgerechtigde en niet aan de onderhoudsplichtige een woonplaatsvereiste op te leggen.

« De Minister geeft toe dat er inzake invordering meer moeilijkheden rijzen in verband met de woonplaats van de onderhoudsplichtige.

Voor het overige ligt het voor de hand dat het Fonds op zijn minst verplicht is steun te verlenen aan alle in België gedomicilieerde onderhoudsgerechtigden. Het ware immers onaanvaardbaar op Belgisch grondgebied tot een ongelijke behandeling te komen, onder het voorwendsel dat de onderhoudsplichtige zou beslist hebben niet alleen de verschuldigde onderhoudsgelden niet te betalen maar ook naar het buitenland te vertrekken.

Het is er dus om te doen een juist evenwicht te vinden tussen eensdeels het begrip terugvordering (dat ons ertoe zou moeten aanzetten meer rekening te houden met de woonplaats van de onderhoudsplichtige) en anderdeels het begrip non-discriminatie ten aanzien van de onderhoudsgerechtigden.

[...]

De Minister merkt op dat de dubbele domicilievoorwaarde daarentegen ook meebrengt dat indien de onderhoudsplichtige beslist het Belgisch grondgebied te verlaten, de onderhoudsgerechtigde niet langer recht heeft op een voorschot.

Gelet op de nagestreefde doelstelling, die erin bestaat steun te verlenen aan de onderhoudsgerechtigden, verdient het de voorkeur de domicilievoorwaarde te beperken tot de onderhoudsgerechtigde, ook al zou de zekerheid inzake terugvordering gebieden ook een domiciliëcriterium op te leggen aan de onderhoudsplichtige. Die keuze zou het voor veel onderhoudsgerechtigden echter onmogelijk maken steun te verkrijgen » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-1627/018, pp. 47-48).

Er dient te worden opgemerkt dat die versie van artikel 6, tweede lid, nooit effectief in werking is getreden.

B.5.2. Zoals is uiteengezet in B.3.3 hebben budgettaire bekommernissen de wetgever ertoe aangezet artikel 6, tweede lid, te wijzigen bij artikel 331 van de programmawet van 22 december 2003. Naast de voorwaarde dat de onderhoudsgerechtigde in België woont, werd ook vereist dat de onderhoudsplichtige zijn woonplaats in België heeft of er een inkomen verwerft.

B.5.3. Bij de programmawet van 11 juli 2005 is artikel 6, tweede lid, voor een derde maal gewijzigd en vervallen de woorden « en indien de onderhoudsplichtige zijn woonplaats in België heeft of er een inkomen verwerft » en dit « ten einde een mogelijke vorm van discriminatie te verhelpen » (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, DOC 51-1820/012, p. 7).

Die wijziging heeft echter geen belang voor het onderzoek van de huidige prejudiciële vraag.

Ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

B.6. Terwijl het oorspronkelijke artikel 6, tweede lid, van de wet van 21 februari 2003 beoogt de doelstelling van de wetgever te bereiken om de gehele problematiek van de niet-betaling van onderhoudsgelden te regelen door de oprichting van de Dienst voor alimentatievorderingen en de wetgever in dat verband alle onderhoudsgerechtigden woonachtig in België de tegemoetkoming van die dienst wilde laten genieten, is artikel 6, tweede lid, van de wet van 21 februari 2003, zoals vervangen bij de programmawet van 22 december 2003, ingegeven door budgettaire bekommernissen, waardoor het noodzakelijk bleek niet alleen de betaling van voorschotten op onderhoudsgelden door de Dienst voor alimentatievorderingen uit te stellen en een inkomensgrens in te voeren, maar ook het toepassingsgebied van de wet te beperken. Door zich te beperken tot de categorie van de onderhoudsgerechtigden woonachtig in België van wie de onderhoudsplichtige eveneens in België woont of er een inkomen verwerft, wilde de wetgever rekening houden met de moeilijkheden van invordering bij de onderhoudsplichtige wanneer die in het buitenland woont.

B.7. Artikel 6, tweede lid, van de wet van 21 februari 2003, zoals vervangen bij de programmawet van 22 december 2003, heeft tot gevolg dat er een onderscheid bestaat tussen twee categorieën van onderhoudsgerechtigden woonachtig in België, naargelang de onderhoudsplichtige al dan niet in België woont of er een inkomen verwerft.

Enkel in het eerste geval kan de onderhoudsgerechtigde een beroep doen op de tegemoetkoming van de Dienst voor alimentatievorderingen voor de inning, de invordering en de doorstorting van de verschuldigde onderhoudsgelden en dit vanaf 1 juni 2004.

Daarbij moet worden opgemerkt dat, binnen die eerste categorie, alle onderhoudsgerechtigden ongeacht hun inkomen of bestaansmiddelen een beroep kunnen doen op de Dienst voor alimentatievorderingen en dit voor de inning en invordering zowel van de lopende onderhoudsgelden als van de achterstallen hierop. Het betreft daarbij niet alleen de onderhoudsgelden voor kinderen maar ook voor echtgenoten of samenwonenden.

B.8. Het komt enkel aan de wetgever toe om, rekening houdend met de budgettaire marges, te beslissen of, voor welke personen en in welke mate tegemoetkoming aan de Dienst voor alimentatievorderingen kan worden gevraagd, zonder dat het Hof zijn beoordeling ter zake in de plaats vermag te stellen van die van de wetgever.

Daarbij staat het de overheid vrij haar beleid te wijzigen en daarbij een budgettaire doelstelling na te streven.

Niettemin staat het aan het Hof te oordelen of uit de keuze van de wetgever geen kennelijk onredelijke gevolgen voortvloeien ten nadele van een bepaalde categorie van personen.

B.9.1. Te dezen is er geen redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De uitsluiting uit het toepassingsgebied van de wet van 21 februari 2003 van de categorie van onderhoudsgerechtigden van wie de onderhoudsplichtige niet in België woont of er geen inkomen heeft, heeft allereerst tot gevolg dat zij verstoken zijn van een alomvattend systeem van invordering waarbij de Dienst voor alimentatievorderingen instaat voor de invordering van alle onderhoudsgelden in de zin van artikel 2 van de wet van 21 februari 2003; hij treedt op voor rekening en uit naam van alle onderhoudsgerechtigden zonder dat dienaangaande enige inkomensgrens is bepaald en hij vordert zowel de achterstallen als de lopende onderhoudsgelden in.

Vervolgens kunnen zij niet langer een beroep doen op de beperkte mogelijkheid tot invordering door de O.C.M.W.'s in het kader van de artikelen 68*bis* tot 68*quater* van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Immers, luidens artikel 341 van de programmawet van 22 december 2003 zijn artikel 68*ter*, § 2, eerste lid, §§ 3 tot 9, en artikel 68*quater*, eerste en tweede lid, van de wet van 8 juli 1976 opgeheven op 1 juni 2004 zodat de O.C.M.W.'s vanaf die datum niet langer kunnen overgaan tot invordering van de lopende termijnen van het onderhoudsgeld waarop voorschotten werden betaald en dit zowel voor de periode vóór als na 1 juni 2004 (artikel 29*bis* van de wet van 21 februari 2003, zoals ingevoegd bij artikel 339 van de programmawet van 22 december 2003). In dat verband dient overigens te worden opgemerkt dat de artikelen 68*bis* en volgende van de wet van 8 juli 1976 geen domicilievoorwaarde ten opzichte van de onderhoudsplichtige stelden.

Onderhoudsgerechtigden van wie de onderhoudsplichtige niet in België woont of er geen inkomen verwerft, kunnen zich bijgevolg tot geen enkele instantie wenden voor de invordering en de inning van de verschuldigde onderhoudsgelden : noch tot de Dienst voor alimentatievorderingen, vermits zij niet onder het toepassingsgebied van de wet van 21 februari 2003 vallen, noch tot het O.C.M.W. voor wat betreft de onderhoudsgelden ten aanzien van de kinderen waarop de O.C.M.W.'s voorschotten hebben betaald, vermits die bepalingen zijn opgeheven.

B.9.2. Wanneer de wetgever aanvankelijk aankondigt een oplossing te willen bieden voor alle onderhoudsgerechtigden in België van wie de onderhoudsplichtige de verschuldigde onderhoudsgelden niet betaalt, waarmee hij een prangend maatschappelijk probleem wil regelen, kunnen overwegingen van louter budgettaire aard niet volstaan om één bepaalde categorie uit te sluiten van het toepassingsgebied van de wet en dit om de enkele reden dat de onderhoudsplichtige in het buitenland woont. Budgettaire bekommernissen kunnen die uitsluiting des te minder verantwoorden nu de opdracht van de Dienst voor alimentatievorderingen op dat ogenblik, meer bepaald tussen 1 juni 2004 en 1 oktober 2005, door de wetgever beperkt is tot de invordering, de inning en de doorstorting van het verschuldigde onderhoudsgeld, zodat de financiële gevolgen voor de Staat niet dermate zwaar kunnen worden geacht dat zij vermogen op te wegen tegen de nadelen die de uitgesloten categorie van onderhoudsgerechtigden ondervindt.

B.10. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 6, tweede lid, van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën, zoals vervangen bij artikel 331 van de programmawet van 22 december 2003 en vóór de wijziging ervan bij de programmawet van 11 juli 2005, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het bepaalt dat de Dienst voor alimentatievorderingen enkel zijn tegemoetkoming verleent indien de onderhoudsplichtige zijn woonplaats heeft in België of er een inkomen verwerft.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 14 juni 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts