



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 153/2022
van 24 november 2022
Rolnummers : 7553 en 7554**

In zake : de prejudiciële vragen 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 T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, 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 vragen en rechtspleging

Bij twee vonnissen van 6 april 2021, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 13 april 2021, heeft de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. 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, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3, 4°, van dezelfde ordonnantie, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling met zich meebrengt tussen de kinderen die in het Brusselse Gewest verblijven, maar er geen enkele woonplaats hebben, en de kinderen die een woonplaats in het Brusselse Gewest hebben en er tevens verblijven, door de eerstgenoemden het voordeel te ontzeggen van de kinderbijslag waarin de voormelde ordonnantie voorziet, zonder dat daartoe een redelijke verantwoording, noch enig redelijk verband van evenredigheid tussen het aangewende middel en het eventueel beoogde doel bestaat, inzonderheid voor de kinderen die geen enkele woonplaats in België hebben ?

2. 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, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3, 4°, van dezelfde

ordonnantie, de artikelen 22*bis* en 23 van de Grondwet en de daarin vervatte *standstill*-verplichting, in zoverre het een aanzienlijke vermindering inhoudt van het niveau van bescherming van de kinderen die in het Brusselse Gewest verblijven, maar er geen enkele woonplaats hebben, in zoverre het hun, vanaf 1 januari 2020, de kinderbijslag ontzegt die zij voorheen genoten krachtens de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939, zonder dat daartoe redenen in verband met het algemeen belang, noch enig redelijk verband van evenredigheid tussen [de vastgestelde achteruitgang (R.7553)][de vastgestelde vermindering (R.7554)] en de eventueel nagestreefde doelstellingen bestaan, inzonderheid voor de kinderen die geen enkele woonplaats in België hebben ?

3. Schenden artikel 4, 1°, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3, 4°, van dezelfde ordonnantie, en/of artikel 37 van de dezelfde ordonnantie, artikel 191 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 22*bis* en 23 van de Grondwet en de daarin vervatte *standstill*-verplichting, in zoverre zij, vanaf 1 januari 2020, de buitenlandse kinderen die in het Brusselse Gewest verblijven, maar geen enkele woonplaats hebben, de kinderbijslag ontzeggen die zij voorheen genoten krachtens de algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939, zonder dat daartoe een redelijke verantwoording, noch redenen in verband met het algemeen belang, noch enig redelijk verband van evenredigheid tussen de vastgestelde achteruitgang en de eventueel nagestreefde doelstellingen bestaan, inzonderheid wanneer het feit dat zij geen woonplaats hebben, voortvloeit uit het illegale karakter van hun verblijf in België ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7553 en 7554 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- S.C., handelend in eigen naam en in haar hoedanigheid van wettelijke vertegenwoordiger van haar minderjarige kinderen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Janssens, advocaat bij de balie te Brussel (in de zaak nr. 7553);
- 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 (in beide zaken).

Bij beschikking van 21 september 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet, ter vervanging van emeritus rechter J.-P. Moerman, en J. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, 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 12 oktober 2022 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 12 oktober 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 de bodemgeschillen

In de zaak nr. 7553

Op 8 mei 2019 beslist de Dienst Vreemdelingenzaken een einde te maken aan het verblijfsrecht van meer dan drie maanden van S.C. en van haar drie kinderen (geboren tussen 2008 en 2015). Die vier personen hebben de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Unie en verblijven sinds meerdere jaren op het grondgebied van de stad Brussel. Die beslissing, genomen met toepassing van artikel 42*bis*, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de wet van 15 december 1980) en van artikel 42*ter*, § 1, eerste lid, van dezelfde wet, brengt met zich mee dat die personen worden geschrapt uit het vreemdelingenregister van de stad Brussel, waarin zij waren ingeschreven. Op 3 juni 2019 vorderen S.C. en haar kinderen voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de nietigverklaring van de beslissing van 8 mei 2019. Gelet op dat beroep geeft de stad Brussel aan S.C. en aan haar kinderen een « bijzonder verblijfsdocument » af overeenkomstig bijlage 35 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen », waaruit het recht van die personen blijkt om in afwachting van de beslissing van het voormelde administratieve rechtscollege op het grondgebied van het Rijk te blijven. Op 6 juli 2019 bevalt S.C. van haar vierde kind.

Op 11 februari 2020 beslist het kinderbijslagfonds van S.C. dat de kinderen van die laatstgenoemde sinds 1 januari 2020 geen recht meer hebben op kinderbijslag. Het fonds steunt die beslissing op het feit dat die kinderen sinds 8 mei 2019 niet meer zijn ingeschreven in een bevolkingsregister dat wordt gehouden door een gemeente van het Brusselse Gewest, alsook op artikel 4, 1^o, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 « tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag » (hierna : de ordonnantie van 25 april 2019), dat in werking is getreden op 1 januari 2020 en bepaalt dat een kind pas recht op gezinsbijslag heeft indien het een woonplaats in het Brusselse Gewest heeft.

De Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel, waarbij een beroep is ingesteld tot vernietiging van die beslissing van 11 februari 2020, merkt op dat, in 2020, S.C. en haar kinderen steeds in het Brusselse Gewest hebben verbleven. Zij merkt ook op dat die kinderen in het « wachtregister » zijn ingeschreven op het adres van hun Brusselse verblijfplaats op 6 oktober 2020 en dat die inschrijving toelaat ervan uit te gaan dat zij vanaf die datum voldoen aan de voormelde woonplaatsvoorwaarde. De Rechtbank is van oordeel dat die kinderen vóór die inschrijving niet voldeden aan die voorwaarde en dat zij dus geen recht hebben op kinderbijslag voor het deel van het jaar 2020 vóór 1 oktober.

De Rechtbank heeft samen met S.C. en haar kinderen vervolgens vragen bij de grondwettigheid van de woonplaatsvoorwaarde vermeld in artikel 4, 1^o, van de ordonnantie van 25 april 2019. Alvorens te beslissen de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen, preciseert de Rechtbank dat, tot het einde van het jaar 2019, S.C. kinderbijslag voor haar kinderen ontving krachtens de algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 (hierna : de wet van 19 december 1939). Zij stelt ook vast dat de voormelde woonplaatsvoorwaarde tot gevolg heeft dat het recht op kinderbijslag wordt ontnomen, aan de buitenlandse kinderen die, in december 2019, illegaal op het grondgebied verblijven en op grond van die wet kinderbijslag genoten, terwijl artikel 37 van die ordonnantie van 25 april 2019 dat recht beoogt te waarborgen voor die categorie van kinderen zonder verblijfstitel.

In de zaak nr. 7554

In 2007 komen een man en een vrouw, beiden van Congolese nationaliteit, in België aan met hun drie minderjarige kinderen, geboren tussen 2003 en 2005. Hun vierde kind wordt geboren in Brussel in 2008. Vanaf 2009 begint de moeder van die kinderen te werken in het Brusselse Gewest in het kader van een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur en ontvangt zij met toepassing van de wet van 19 december 1939 kinderbijslag voor haar kinderen.

Op 22 oktober 2010 weigert de bevoegde administratieve overheid aan die zes personen de vergunning toe te kennen om op het grondgebied van het Rijk te verblijven die zij hadden aangevraagd met toepassing van artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980. Bij een arrest van 23 juni 2011 weigert de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen die administratieve beslissing te vernietigen. Bij een arrest van 19 juli 2012 vernietigt de Raad van State het arrest van 23 juni 2011 wegens schending van artikel 9*bis* van de wet van 15 december 1980

en verwijst hij de zaak naar een andere kamer van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Bij een arrest van 10 oktober 2012 stelt dat rechtscollege vast dat de onwettige beslissing van 22 oktober 2010 is ingetrokken.

Op 24 januari 2020 beslist het kinderbijslagfonds van het voormelde gezin dat de kinderen sinds 1 januari 2020 geen recht meer hebben op kinderbijslag. Het steunt die beslissing op het feit dat die kinderen nooit zijn ingeschreven in een Belgisch bevolkingsregister, alsook op artikel 4, 1^o, van de ordonnantie van 25 april 2019, dat bepaalt dat een kind pas recht op kinderbijslag heeft wanneer het zijn woonplaats heeft in het Brusselse Gewest.

De Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel, waarbij een beroep is ingesteld tot vernietiging van die beslissing van 24 januari 2020, merkt op dat, in 2020, de kinderen in kwestie steeds in het Brusselse Gewest hebben verbleven. Zij merkt ook op dat, na te hebben vastgesteld dat die kinderen sinds 7 september 2020 over een verblijfsvergunning beschikten en vervolgens werden ingeschreven in de bevolkingsregisters op het adres van hun Brusselse verblijfplaats, het kinderbijslagfonds op 21 oktober 2020 heeft besloten hun recht op kinderbijslag te erkennen vanaf 1 oktober 2020. De Rechtbank oordeelt dat, vóór die inschrijving, die kinderen niet voldeden aan de woonplaatsvoorwaarde vermeld in artikel 4, 1^o, van de ordonnantie van 25 april 2019 en dat zij tussen 1 januari en 30 september 2020 dus geen recht op kinderbijslag hadden.

De Rechtbank beslist derhalve de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. S.C. en haar kinderen voeren aan dat de eerste prejudiciële vraag in de zaak nr. 7553 bevestigend dient te worden beantwoord.

A.1.2. Zij merken op dat het in die vraag beschreven verschil in behandeling niet is verantwoord tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019, ondanks twee aanbevelingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State omtrent de begrippen « Rijksregister van de natuurlijke personen » en « woonplaats » in de in het geding zijnde wetsbepalingen.

S.C. en haar kinderen leiden uit die ontstentenis van verantwoording af dat het Hof niet in staat is zich uit te spreken over het doel van het in het geding zijnde verschil in behandeling, noch over de grondwettigheid van de wetsbepalingen die zijn aangenomen om dat doel te bereiken. Ze zijn van mening dat alleen een doel van algemeen belang een redelijke grondslag zou kunnen vormen voor een verschil in behandeling dat niet is verantwoord tijdens de parlementaire voorbereiding.

Volgens S.C. en haar kinderen zou de weigering om gezinsbijslag toe te kennen aan de kinderen die niet zijn ingeschreven in de bevolkingsregisters, niet kunnen worden verantwoord door alleen de wil om een aanknopingsfactor vast te stellen tussen het kind en de wetgeving van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, aangezien de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, zoals bepaald in het samenwerkingsakkoord dat op 6 september 2017 door de vier voormelde entiteiten van de federale Staat is ondertekend, hebben gekozen voor een combinatie van aanknopingsfactoren waarbij de toekenning van kinderbijslag niet afhankelijk is gemaakt van een inschrijving van het kind in de bevolkingsregisters.

S.C. en haar kinderen voegen eraan toe dat het in de prejudiciële vraag omschreven verschil in behandeling des te minder te verantwoorden is daar het voortvloeit uit het administratief statuut van een kind, statuut dat niet door het kind alleen kan worden gewijzigd. Zij merken ook op dat uit de parlementaire voorbereiding niet blijkt dat het hoger belang van het kind dat in het Brusselse Gewest verblijft zonder er een woonplaats te hebben, in aanmerking is genomen.

A.2. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna : het College) voert aan dat de eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 7553 en 7554 ontkennend dient te worden beantwoord.

A.3. Het onderstreept allereerst dat de inschrijving in het Rijksregister van de natuurlijke personen die voortvloeit uit een inschrijving in het bevolkingsregister van een gemeente van het Brusselse Gewest het objectieve criterium van onderscheid vormt dat aan de oorsprong ligt van het verschil in behandeling dat in de onderzochte prejudiciële vragen wordt omschreven.

A.4.1. Het College zet vervolgens uiteen dat dat criterium van onderscheid relevant is in het licht van het doel van de in het geding zijnde wetsbepalingen.

A.4.2.1. Het verklaart dat de woonplaatsvoorwaarde vermeld in artikel 4, 1^o, van de ordonnantie van 25 april 2019 tot doel heeft het recht op gezinsbijslag voor te behouden aan de kinderen die zich officieel en werkelijk op het grondgebied van het Brusselse Gewest bevinden. Het is van mening dat het feit dat die bijslag afhankelijk wordt gemaakt van de inschrijving van het kind in het Rijksregister van de natuurlijke personen die voortvloeit uit zijn inschrijving in het bevolkingsregister dat door een gemeente van dat Gewest wordt gehouden, fraude beoogt te voorkomen, daar de inschrijving in het Rijksregister toelaat de aanknopng tussen het kind en dat Gewest op zekere wijze vast te stellen.

A.4.2.2. S.C. en haar kinderen antwoorden dat het feit dat de toekenning van de gezinsbijslag afhankelijk wordt gemaakt van de voormelde inschrijving van het kind in het Rijksregister van de natuurlijke personen, geen relevante maatregel vormt om fraude te bestrijden. Ze merken op dat, in tegenstelling tot de voorwaarde van de inschrijving in een gemeentelijk register, de voorwaarde van het daadwerkelijke verblijf rechtstreeks verbonden is met een feitelijke situatie en geen manipulaties toelaat die bedoeld zijn om uitkeringen van dezelfde aard in twee verschillende gewesten te ontvangen.

A.4.3.1. Het College voert ook aan dat, tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 25 april 2019, de woonplaatsvoorwaarde vermeld in artikel 4, 1^o, van die ordonnantie is verantwoord door het gegeven dat de gezinsbijslag in kwestie wordt gefinancierd met « algemene middelen ». Die voorwaarde zou dus ertoe strekken een dergelijke bijslag alleen toe te kennen aan de kinderen die in voldoende mate verbonden zijn met het grondgebied van het Brusselse Gewest, teneinde het financiële evenwicht van de door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie uitgewerkte regeling niet in het gedrang te brengen.

A.4.3.2. S.C. en haar kinderen repliceren dat het College de parlementaire voorbereiding verkeerd leest en dat het niet de woonplaatsvoorwaarde is die is verantwoord door het gegeven dat de gezinsbijslag in kwestie wordt gefinancierd door de « algemene middelen », maar veeleer de voorwaarde inzake de verblijfstitel voor de buitenlandse kinderen, vermeld in artikel 4, 2^o, van de ordonnantie van 25 april 2019. Zij voegen eraan toe dat de kinderbijslagregelingen die golden vóór de zesde Staatshervorming reeds waren gefinancierd door de algemene begroting, zodat de wijze van financiering van de gezinsbijslag het in de prejudiciële vraag omschreven verschil in behandeling niet kan verantwoorden.

A.5.1. Het College zet vervolgens uiteen dat het verschil in behandeling dat in de eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 7553 en 7554 wordt omschreven, geen onevenredige gevolgen heeft.

A.5.2. Het voert aan dat dat verschil in behandeling is verantwoord door de in A.4.2.1 en A.4.3.1 vermelde doelstellingen van algemeen belang.

A.5.3.1. Het is ook van mening dat, gelet op de budgettaire beperkingen van de door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie uitgewerkte gezinsbijslagregeling, het redelijk is het voordeel van die bijslag voor te behouden aan de kinderen die een woonplaats hebben op het grondgebied van het Brusselse Gewest, daar het bedrag van de financiële middelen die aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in dat verband worden toegekend, wordt berekend op basis van dat aantal kinderen. Het College preciseert in dat verband dat het aandeel van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de federale dotatie waarvan sprake is in artikel 47/5 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, ingevoegd bij artikel 47 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden, met name varieert volgens het « aantal inwoners » van het Brusselse Gewest onder de negentien jaar.

A.5.3.2. S.C. en haar kinderen antwoorden dat de wijze van verdeling van die federale dotatie het in het geding zijnde verschil in behandeling niet kan verantwoorden door budgettaire redenen, daar het aandeel van die dotatie dat wordt toegekend aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie losstaat van het aantal kinderen

die een woonplaats hebben op het grondgebied van het Brusselse Gewest of van het aantal kinderen die recht geven op gezinsbijslag met toepassing van de ordonnantie van 25 april 2019.

A.5.4. Teneinde het evenredige karakter van de in het geding zijnde maatregel aan te tonen, merkt het College ook op dat de aanbevelingen die de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft geformuleerd over de begrippen « Rijksregister van de natuurlijke personen » en « woonplaats » in de in het geding zijnde wetsbepalingen, niet betekenen dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie het recht op gezinsbijslag moet toekennen aan de kinderen wier daadwerkelijke verblijf in het Brusselse Gewest niet blijkt uit het Rijksregister van de natuurlijke personen.

A.5.5.1. Het College merkt daarnaast op dat de voorwaarde van de inschrijving in het Rijksregister van de natuurlijke personen redelijk is in het licht van de vereiste van rechtszekerheid. Die voorwaarde zou het de « kinderbijslaginstellingen » mogelijk maken te beschikken over « authentieke » informatie over de identificatie van de natuurlijke personen bij de behandeling van een aanvraag voor gezinsbijslag, met dien verstande dat die instellingen kunnen vaststellen dat de gegevens van dat register niet overeenstemmen met de werkelijke verblijfplaats van het betrokken kind.

Het voegt eraan toe dat artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 « betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister » iedere persoon die verblijft op het grondgebied van het Rijk ertoe verplicht zijn inschrijving in de bevolkingsregisters aan te vragen, en dat het uitzonderlijk is dat een persoon die legaal in België verblijft, niet is ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen.

A.5.5.2. S.C. en haar kinderen voeren aan dat, in tegenstelling tot wat het College beweert, talrijke personen niet zijn ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen. Zij zijn in dat verband van mening dat de voorwaarde van de inschrijving in dat register de onzekerheid van sommige gezinnen doet toenemen.

A.5.6.1. Het College merkt ten slotte op dat de gezinsbijslag die is ingevoerd bij de ordonnantie van 25 april 2019 uitsluitend wordt gefinancierd door de overheid en dat de toekenning ervan niet afhankelijk is van de betaling van sociale bijdragen.

Steunend op het arrest van het Hof nr. 12/2013 van 21 februari 2013, dat betrekking heeft op het niet op bijdragen berustend socialezekerheidsstelsel geregeld bij de wet van 20 juli 1971 « tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag » (hierna : de wet van 20 juli 1971), is het College van mening dat de gezinsbijslag kan worden voorbehouden aan de kinderen die worden verondersteld voor een betekenisvolle duur in België te zijn gevestigd.

A.5.6.2. S.C. en haar kinderen antwoorden dat het Hof, bij het arrest nr. 12/2013, zich niet heeft uitgesproken over de grondwettigheid van een dergelijke voorwaarde, maar over een verblijfsvoorwaarde.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.6. S.C. en haar kinderen voeren aan de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 7553 bevestigend dient te worden beantwoord, terwijl het College aanvoert dat die vraag, alsook de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 7554 ontkennend dient te worden beantwoord.

A.7.1. S.C. en haar kinderen zetten uiteen dat de woonplaatsvoorwaarde vermeld in artikel 4, 1°, van de ordonnantie van 25 april 2019 en gedefinieerd in artikel 3, 4°, van dezelfde ordonnantie de beschermingsgraad aanzienlijk vermindert van de kinderen die niet zijn ingeschreven in de bevolkingsregisters, daar die nieuwe voorwaarde tot gevolg heeft hun de gezinsbijslag te ontnemen waarop zij recht hadden voordat de voormelde ordonnantie, voor het Brusselse Gewest, de wet van 19 december 1939 en de wet van 20 juli 1971 heeft vervangen.

Zij onderstrepen dat die twee wetten de toekenning van kinderbijslag niet afhankelijk maakten van de naleving van een woonplaatsvoorwaarde in verband met het kind.

A.7.2. Het College is van mening dat de beschermingsgraad van de voormelde kinderen niet aanzienlijk wordt verminderd.

Het herinnert allereerst eraan dat het gezinsbijslagstelsel dat is ingevoerd bij de ordonnantie van 25 april 2019 zich op verschillende fundamentele punten onderscheidt van de federale stelsels die voorheen van toepassing

waren, zodat een bijzonder aspect van het nieuwe stelsel moeilijk kan worden vergeleken met de regels die voorheen van toepassing waren.

Vervolgens merkt het College op dat de woonplaatsvoorwaarde vermeld in artikel 4, 1^o, van de ordonnantie van 25 april 2019 alleen betrekking heeft op de kinderen die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister, noch in het vreemdelingenregister, noch in het wachtregister. Het College merkt ook op dat die woonplaatsvoorwaarde de betrokken kinderen het recht op gezinsbijslag doorgaans slechts voor een korte periode en op volkomen uitzonderlijke wijze ontnemt, daar die ontneming voortvloeit uit een situatie waarin het kind niet kan worden ingeschreven in de voormelde registers. Het College onderstreept dat de betrokken gezinnen snel de nodige stappen moeten doen om die inschrijving te verkrijgen.

Het College merkt daarnaast op dat de toegang tot de gezinsbijslag waarin de ordonnantie van 25 april 2019 voorziet, ruimer is dan de toegang tot de twee federale stelsels die voorheen golden. Het preciseert dat talrijke toekenningsvoorwaarden waaraan de rechthebbenden op de kinderbijslag of de aanvragers van gewaarborgde gezinsbijslag moesten voldoen, niet zijn vermeld in het nieuwe stelsel dat in het Brusselse Gewest van toepassing is. Een kind heeft er voortaan recht op gezinsbijslag ongeacht de socioprofessionele situatie van zijn ouders en zonder dat de rechthebbende of de aanvrager moet voldoen aan de voorwaarden inzake de duur van zijn verblijf of het bedrag van zijn inkomsten.

Het College preciseert ook dat de in het geding zijnde woonplaatsvoorwaarde geen volkomen nieuwe voorwaarde is. Het merkt op dat, onder het stelsel van de wet van 19 december 1939, de rechthebbende op kinderbijslag ingeschreven moest zijn in het Rijksregister van de natuurlijke personen, aangezien hij doorgaans werknemer in loondienst, zelfstandige, gepensioneerde of invalide was. Het College merkt ook op dat talrijke bepalingen van dat stelsel reeds erin voorzagen dat het kind dat recht geeft op de bijslag, in het Rijksregister van de natuurlijke personen werd ingeschreven. Ten slotte merkt het op dat de artikelen 1 en 2 van de wet van 20 juli 1971 de toekenning van gewaarborgde gezinsbijslag afhankelijk maakte van het bezit van een verblijfstitel en, bijgevolg, van een inschrijving in de bevolkingsregisters, of van een daadwerkelijk verblijf waarvan de naleving werd gecontroleerd door het Rijksregister van de natuurlijke personen te raadplegen.

A.7.3. S.C. en haar kinderen betwisten het tijdelijke en uitzonderlijke karakter van de ontneming van het recht op gezinsbijslag waartoe de toepassing van de in het geding zijnde woonplaatsvoorwaarde leidt. Zij onderstrepen dat de betrokken kinderen de kinderbijslag die zij vroeger genoten plots wordt ontnomen om redenen onafhankelijk van hun wil. Zij merken op dat die kinderen niet verantwoordelijk zijn voor het feit dat zij niet zijn ingeschreven in de bevolkingsregisters en dat die niet-inschrijving niet noodzakelijk te wijten is aan een nalatigheid van de betrokken gezinnen.

A.8.1. S.C. en haar kinderen preciseren dat de in het geding zijnde wetsbepalingen op hen van toepassing zijn krachtens de artikelen 3, lid 1, j), en 11 van de verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 « betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels », daar zij in Brussel verblijven en gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer in de Europese Unie.

A.8.2. Het College vraagt zich af of S.C. en haar kinderen aanspraak kunnen maken op hun verblijf in België om de toepassing van die verordening aan te tonen, daar zij niet meer ertoe gemachtigd zijn op het grondgebied van die Staat te verblijven.

A.9.1. S.C. en haar kinderen voeren aan dat in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 25 april 2019 geen enkele reden wordt vermeld die de in A.6.2 beschreven vermindering van de beschermingsgraad kan verantwoorden. Zij voegen eraan toe dat de zorg om de financiën van de Staat te vrijwaren, te dezen niet een dergelijke reden kan vormen, daar de niet-naleving van de nieuwe woonplaatsvoorwaarde de rechthebbende niet belet om legaal in België te werken.

A.9.2. Het College is van zijn kant van mening dat, zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat de woonplaatsvoorwaarde vermeld in artikel 4, 1^o, van de ordonnantie van 25 april 2019, zoals gedefinieerd in artikel 3, 4^o, van dezelfde ordonnantie, de beschermingsgraad van de voormelde kinderen aanzienlijke wijze vermindert, die vermindering verantwoord is door twee dwingende redenen van algemeen belang : enerzijds de vrijwaring van het budgettaire evenwicht van de sector van de kinderbijslag en anderzijds de zorg om rechtszekerheid bij de identificatie van de kinderen die recht hebben op gezinsbijslag.

A.9.3. S.C. en haar kinderen betwisten de relevantie van die twee redenen.

Allereerst onderstrepen zij dat de wijze van berekening van het aandeel van de federale dotatie betreffende de gezinsbijslag dat toekomt aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, rekening houdt met de kinderen die in het Brusselse Gewest verblijven en geen recht hebben op gezinsbijslag wegens het bijzondere sociale statuut van hun ouders, en dat diezelfde berekeningswijze geen rekening houdt met de kinderen ouder dan achttien jaar die daadwerkelijk recht hebben op gezinsbijslag met toepassing van de ordonnantie van 25 april 2019.

S. C. en haar kinderen merken ook op dat de rechtszekerheid op meer adequate wijze zou kunnen worden gewaarborgd indien de reglementering zou toestaan dat, met elk rechtsmiddel het bewijs wordt geleverd, van de gewone verblijfplaats van het kind wanneer het niet is ingeschreven in de bevolkingsregisters.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

A.10. S.C. en haar kinderen voeren aan dat de derde prejudiciële vraag in de zaak nr. 7553 bevestigend dient te worden beantwoord.

Zij zetten uiteen dat artikel 37 van de ordonnantie van 25 april 2019 tot doel heeft de betaling van de gezinsbijslag waarin die ordonnantie voorziet, te waarborgen voor de buitenlandse kinderen zonder de verblijfstitel die vereist is bij artikel 4, 2°, van dezelfde ordonnantie, die, met toepassing van de vroegere wetgeving, kinderbijslag hebben genoten in die maand die voorafgaat aan de inwerkingtreding van die ordonnantie.

Zij merken op dat de woonplaatsvoorwaarde vermeld in artikel 4, 1°, van de ordonnantie van 25 april 2019 de « veiligheidsmaatregel » van artikel 37 van dezelfde ordonnantie elk gevolg ontnemt, daar een kind zonder verblijfstitel niet kan worden ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen en dus niet aan die voorwaarde kan voldoen.

Zij merken evenwel op dat die voorwaarde ongrondwettig is, om de redenen die zijn uiteengezet in verband met de eerste en de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 7553.

A.11. Het College voert aan dat de derde prejudiciële vraag in de zaken nrs. 7553 en 7554 ontkennend dienen te worden beantwoord.

Het verklaart dat de kinderen die moeten worden beschermd door artikel 37 van de ordonnantie van 25 april 2019 door hun de betaling van de gezinsbijslag te garanderen, zelfs wanneer zij niet voldoen aan de in artikel 4, 2°, van die ordonnantie vermelde voorwaarde, uitsluitend buitenlandse kinderen zijn die tijdelijk niet in het bezit zijn van de bij die bepaling vereiste verblijfstitel, zoals de kinderen die in het bezit zijn van een tijdelijke verblijfstitel en wachten op een beslissing tot toekenning of hernieuwing van een verblijfstitel. Het College onderstreept dat de kinderen die zich in die situatie bevinden, kunnen voldoen aan de woonplaatsvoorwaarde vermeld in artikel 4, 1°, van de ordonnantie van 25 april 2019, daar de personen zonder verblijfstitel, die evenwel zijn ingeschreven in het wachtregister, ook zijn ingeschreven in het Rijksregister van de natuurlijke personen.

Het College voegt eraan toe dat de voormelde woonplaatsvoorwaarde verantwoord blijft in zoverre die geldt voor de kinderen die worden beoogd in artikel 37 van de ordonnantie van 25 april 2019, rekening houdend met het doel van algemeen belang dat ten grondslag ligt aan die voorwaarde en op de budgettaire beperkingen van het in het Brusselse Gewest toepasselijke stelsel van de gezinsbijslag. Het herinnert ten slotte eraan dat, om de redenen die in detail zijn uiteengezet in de opmerkingen betreffende de tweede prejudiciële vraag, die voorwaarde voldoet aan de *standstill*-verplichting die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.

- 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 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).

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.4. Uit de motieven van de twee verwijzingsbeslissingen 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, door het recht op kinderbijslag voor te behouden aan de « kinderen » die hun « woonplaats » hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, 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 wetsbepalingen een discriminerend verschil in behandeling zouden doen ontstaan tussen twee categorieën van buitenlandse « kinderen » op wie de voormelde ordonnantie van toepassing is en die daadwerkelijk en hoofdzakelijk in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad verblijven : enerzijds diegenen die zijn ingeschreven in het door de gemeente van hun verblijfplaats gehouden bevolkingsregister en anderzijds diegenen die niet zijn ingeschreven in een door een Belgische gemeente gehouden bevolkingsregister.

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, [eerste lid,] 1°[,] 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°, 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°, 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 verblijfdocumenten » 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 2*bis* 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^o, van de wet van 19 juli 1991 (artikel 3, eerste lid, 5^o, van de wet van 8 augustus 1983, zoals gewijzigd bij artikel 6, 1^o, van de wet van 25 november 2018).

B.6. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat het buitenlands « kind » op wie de ordonnantie van 25 april 2019 van toepassing is en 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^o, van de wet van 19 juli 1991, voldoet aan de in artikel 4, 1^o, van dezelfde ordonnantie vermelde voorwaarde.

Uit hetgeen voorafgaat, vloeit ook voort dat het buitenlands « kind » op wie dezelfde ordonnantie van toepassing is en dat ook zijn daadwerkelijke hoofdverblijfplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad heeft, maar niet is ingeschreven in de bevolkingsregisters die de Belgische gemeenten houden met toepassing van de voormelde bepaling van de wet van 19 juli 1991, 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 wordt uiteengezet, 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.8.1. Artikel 10, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« De Belgen zijn gelijk voor de wet; [...] ».

Artikel 11 van de Grondwet bepaalt :

« Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden. [...] ».

B.8.2. 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.8.3. Artikel 191 van de Grondwet bepaalt :

« Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ».

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 is noch de in artikel 4, 1°, van die ordonnantie vermelde woonplaatsvoorwaarde, noch het in B.6 beschreven verschil in behandeling verantwoord.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 37 blijkt integendeel dat de ordonnantiegever expliciet de bedoeling had om te vermijden dat buitenlandse kinderen die in december 2019 recht hadden op gezinsbijslag, dit recht zouden verliezen door de invoering van de vereiste dat het verblijf een regelmatig karakter dient te hebben :

« Er wordt tevens voorzien in een maatregel ter vrijwaring van de rechten van buitenlandse kinderen die voor de maand december 2019 recht op kinderbijslag volgens een Belgische regeling hebben. Deze kinderen worden verondersteld hier regelmatig te verblijven. Het betreft een voorwaarde die niet werd vastgelegd in de wetgeving die deze ordonnantie vervangt » (*Parl. St.*, Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2018-2019, nr. B-160/1, p. 7).

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 buitenlands 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, zowel ten behoeve van de Belgen als de vreemdelingen, is erkend bij artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet omdat het niet is ingeschreven in de voormelde registers.

B.12. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat het in B.6 beschreven verschil in behandeling niet redelijk verantwoord is.

Ten aanzien van de tweede en de derde prejudiciële vraag

B.13. Die prejudiciële vragen verzoeken het Hof eveneens uitspraak te doen over de grondwettigheid van de woonplaatsvoorwaarde vermeld in artikel 4, 1°, van de ordonnantie van 25 april 2019, in zoverre de definitie van de woonplaats vermeld in artikel 3, 4°, van dezelfde ordonnantie tot gevolg heeft dat de buitenlandse kinderen die daadwerkelijk en hoofdzakelijk in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad verblijven, maar niet zijn ingeschreven in de bevolkingsregisters in de zin van artikel 1, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 19 juli 1991, het recht op kinderbijslag wordt ontnomen.

B.14. Gelet op het antwoord gegeven op de eerste prejudiciële vraag, behoeven de tweede en de derde prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. 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.

2. De tweede en de derde prejudiciële vraag behoeven geen antwoord.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof op 24 november 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul