

Rolnummer 6137
Arrest nr. 40/2016 van 10 maart 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van rechter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 18 december 2014 in zake Mr. F. Van Vlaenderen, handelend in zijn hoedanigheid van voogd van N.Y., tegen Famifed (voorheen de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers), waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 12 januari 2015, heeft de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Gent, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat het personen die zich in een ogenschijnlijk identieke of vergelijkbare situatie bevinden, niet op dezelfde manier behandelt, nu dit artikel geen uitzondering voorziet op het principe dat een kind hoofdzakelijk of uitsluitend ten laste moet zijn van een in België verblijvende natuurlijke persoon, wanneer dit kind wees is geworden, terwijl voor kinderen die wees zijn geworden en voor wie de toepassing geldt van het K.B. van 19 december 1939 inzake de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, daarentegen wel een specifieke wezenbijslagregeling geldt ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Vanden Eynde, Mr. B. Van Hyfte en Mr. L. Delmotte, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 25 november 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 16 december 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 december 2015 in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

Bij de Arbeidsrechtbank te Gent is een beroep aanhangig gemaakt, ingesteld door de voogd van N.Y. tegen een beslissing van het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (Famifed) van 13 juni 2013, dat ten behoeve van dat kind niet langer het recht op gewaarborgde gezinsbijslag toekent aangezien uit het dossier volgt dat N.Y. niet meer ten laste is van een natuurlijke persoon sinds het overlijden van haar moeder, die voorheen de gewaarborgde gezinsbijslag voor haar dochter verkreeg.

Die beslissing is gebaseerd op artikel 1, eerste lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag, dat bepaalt dat de gezinsbijslag enkel wordt toegekend ten behoeve van een kind dat uitsluitend of hoofdzakelijk ten laste is van een natuurlijke persoon die in België verblijft.

De verwijzende rechter merkt allereerst op dat door geen enkele partij wordt betwist dat de situatie van N.Y. niet voldoet aan de voorwaarden waarin is voorzien bij de in het geding zijnde bepaling, aangezien die minderjarige, sinds het overlijden van haar moeder en in elk geval tot 10 augustus 2014, niet meer uitsluitend of hoofdzakelijk ten laste was van een natuurlijke persoon die in België verblijft.

In antwoord op de eisende partij, die van mening is dat de in het geding zijnde bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en andere grondrechten schendt, merkt de verwijzende rechter op dat in de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders in een overgangsregeling wordt voorzien (artikel 56bis) wanneer de rechthebbende op de kinderbijslag komt te overlijden, en dat geen vergelijkbare regeling is opgenomen in de voormelde wet van 20 juli 1971. De situatie van een wees wiens ouder vóór diens overlijden gewaarborgde gezinsbijslag genoot, is echter niet fundamenteel verschillend van een wees wiens ouder recht had op gezinsbijslag in het kader van de samengeordende wetten van 19 december 1939. Al die kinderen moeten het hoofd bieden aan het verlies van hun ouder(s) en de daaruit voortvloeiende financiële moeilijkheden, naast de evidente emotionele problemen. Juist om aan die financiële problemen tegemoet te komen, voorzien de voormelde samengeordende wetten van 19 december 1939, onder bepaalde voorwaarden, in een wezenbijslag.

De verwijzende rechter sluit zich aan bij de vaststelling dat het ontbreken van een wezenbijslagregeling in de reglementering inzake gewaarborgde gezinsbijslag discriminerend zou kunnen zijn en stelt dienvolgens bovenvermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Allereerst merkt de Ministerraad op dat de wetgever over een ruime beoordelingsmarge beschikt inzake kinderbijslag. Bovendien zijn het niet de kinderen die de rechthebbenden van de gezinsbijslagen zijn. Weliswaar beschikt de wees in bepaalde situaties over een autonoom recht inzake kinderbijslag, maar het beginsel volgens hetwelk de wees rechthebbende wordt van de kinderbijslag is niet absoluut.

A.2. Wat de gewaarborgde gezinsbijslagen betreft, heeft de wetgever duidelijk en expliciet ervoor gekozen die voor te behouden aan kinderen die ten laste van een natuurlijke persoon zijn. Dat kinderen die niet ten laste van een natuurlijke persoon zijn, uit het systeem worden uitgesloten, is derhalve een duidelijke keuze van de wetgever en berust geenszins op een vergissing, noch op een vergetelheid.

Voor die beleidskeuze bestaat, volgens de Ministerraad, een eenvoudige en logische uitleg : kinderen die niet ten laste van een natuurlijke persoon zijn, zijn volledig ten laste van de overheid zodat er geen nood is om aan hen kinderbijslag toe te kennen.

A.3. Bovendien heeft, volgens de Ministerraad, het Hof meermaals bevestigd dat de keuze van de wetgever om verschillende parallelle stelsels te creëren op zich niet voor kritiek vatbaar is. In tegenstelling tot de regeling betreffende de gewaarborgde gezinsbijslag, berust het stelsel van de kinderbijslag voor werknemers en zelfstandigen essentieel op bijdragen.

A.4. De Ministerraad wijst nog erop dat het Hof uitdrukkelijk heeft aanvaard dat wanneer de door de wet van 20 juli 1971 opgelegde voorwaarden ten aanzien van de rechthebbende niet zijn vervuld, de gewaarborgde gezinsbijslag niet wordt betaald. Evenwel is dit enkel aanvaardbaar indien de materiële situatie van de kinderen uiteindelijk daardoor niet wezenlijk negatief beïnvloed wordt.

Bovendien heeft elk kind dat in België woont, recht op minstens maatschappelijke dienstverlening (artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn), ongeacht zijn leeftijd. Het territoriaal bevoegde openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn moet rekening houden met het feit dat het kind dat niet ten laste is van een natuurlijke persoon, geen gewaarborgde kinderbijslag geniet.

- B -

B.1.1. Artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag bepaalt :

« Onverminderd de bepalingen van artikel 10, wordt gezinsbijslag toegekend, onder de bij of krachtens deze wet bepaalde voorwaarden, ten behoeve van het kind dat uitsluitend of hoofdzakelijk ten laste is van een natuurlijke persoon die in België verblijft.

Wanneer het kind een vergoeding geniet als bedoeld in de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, is dit geen beletsel voor de toekenning van gezinsbijslag.

Het kind blijft ten laste wanneer het een vrijwillige militaire inzet vervult, tot de eerste dag van de achtste kalenderweek die volgt op de week tijdens dewelke de militair de dienstneming aangaat bedoeld in artikel 21, tweede lid, van de wet van 10 januari 2010 tot instelling van de vrijwillige militaire inzet en tot wijziging van verschillende wetten van toepassing op het militair personeel. Hetzelfde geldt wanneer hij een dienst van collectief nut uitoefent, krachtens de wet van 11 april 2003 tot instelling van een vrijwillige dienst van collectief nut.

Een kind wordt geacht hoofdzakelijk ten laste te zijn van de in het eerste lid bedoelde natuurlijke persoon indien deze persoon voor meer dan de helft bijdraagt in het onderhoud van het kind.

De natuurlijke persoon wordt geacht tot bewijs van het tegendeel deze voorwaarde te vervullen indien uit de inschrijving in het bevolkings- of vreemdelingenregister of het Rijksregister van de natuurlijke personen blijkt dat het kind deel uitmaakt van zijn gezin. Dit vermoeden kan niet worden omgekeerd om de reden dat het kind recht op maatschappelijke integratie heeft krachtens de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

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

Van deze voorwaarde worden vrijgesteld :

1° de persoon die onder de toepassing valt van de Verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de toepassing van de sociale verzekeringsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen;

2° de staatloze;

3° de vluchteling en de persoon die de subsidiaire beschermingsstatus geniet in de zin van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van de vreemdelingen;

4° de persoon die niet bedoeld is onder 1° en die onderdaan is van een Staat die het Europees Sociaal Handvest of het (Herziene) Europees Sociaal Handvest heeft geratificeerd;

5° de persoon die gewaarborgde gezinsbijslag aanvraagt ten behoeve van een kind :

a) dat onderdaan is van een Staat die onder de toepassing valt van de verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de toepassing van de sociale verzekeringsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, of indien dit niet het geval is, dat onderdaan is van een Staat die het Europees Sociaal Handvest of het (Herziene) Europees Sociaal Handvest heeft geratificeerd;

b) dat staatloze is of vluchteling in de zin van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Als de natuurlijke persoon bedoeld in het eerste lid vreemdeling is, moet hij toegelaten of gemachtigd zijn in België te verblijven of zich er te vestigen, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980, betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

De gezinsbijslag omvat :

1° de kinderbijslag;

2° de leeftijdsbijslag;

3° het kraamgeld;

4° de bijzondere bijslag bedoeld in artikel 10;

5° de adoptiepremie;

6° jaarlijkse leeftijdsbijslag;

7° de maandelijks bijslag.

De Koning kan andere bijslagen toekennen wanneer en in de mate waarin deze bijslagen eveneens verleend worden in de regeling van de gezinsbijslag voor zelfstandigen ».

B.1.2. Artikel 56bis van de Algemene kinderbijslagwet (AKBW) van 19 december 1939 bepaalt :

« § 1. Is rechthebbende op kinderbijslag tegen de bedragen bepaald in artikel 50bis, de wees indien op het ogenblik van het overlijden van één van de ouders, een rechthebbende bedoeld in artikel 51, §§ 3 en 4 in de loop van de twaalf maanden die onmiddellijk het overlijden voorafgaan de voorwaarden heeft vervuld om krachtens deze wet aanspraak te maken op ten minste zes maandelijks forfaitaire bijslagen.

§ 2. De in § 1 bedoelde kinderbijslag wordt evenwel verleend tegen de schaal bepaald in artikel 40 als de overlevende vader of moeder een huwelijk aangaat of een feitelijk gezin vormt met een persoon die geen bloed- of aanverwant is tot en met de derde graad.

Het samenwonen van de overlevende ouder met een persoon die geen bloed- of aanverwant is tot en met de derde graad doet vermoeden tot bewijs van het tegendeel dat er sprake is van een feitelijk gezin.

Het voordeel van § 1 mag opnieuw ingeroepen worden wanneer de overlevende ouder niet meer samenwoont met de echtgenoot waarmee een nieuw huwelijk was aangegaan of met de persoon met wie een feitelijk gezin gevormd werd. De feitelijke scheiding moet blijken uit de afzonderlijke hoofdverblijfplaats van de personen in kwestie, in de zin van artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van het Rijksregister van de natuurlijke personen, met uitzondering van gevallen waarbij uit andere daarvoor overgelegde officiële documenten blijkt dat de feitelijke scheiding effectief is, ook al stemt dit niet of niet meer overeen met de informatie verkregen bij het voormelde register.

Deze paragraaf is niet toepasselijk indien de wees door zijn overlevende ouder verlaten is ».

B.2.1. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van mens, schendt, aangezien door het in het geding zijnde artikel niet in een uitzondering wordt voorzien op het principe dat een kind uitsluitend of hoofdzakelijk ten laste moet zijn van een in België verblijvende natuurlijke persoon, wanneer dat kind wees is geworden, terwijl voor kinderen op wie de samengeordende wetten van 19 december 1939 betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders - thans de Algemene kinderbijslagwet (AKBW) - van toepassing zijn en die wees zijn geworden een specifieke regeling geldt.

Ingevolge de in het geding zijnde bepaling wordt geen gewaarborgde gezinsbijslag meer uitbetaald ten behoeve van een kind, wanneer er geen natuurlijke persoon meer is die in België verblijft en die het desbetreffende kind uitsluitend of hoofdzakelijk ten laste heeft.

B.2.2. Aangezien artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens enkel kan worden aangevoerd in samenhang met een in het Verdrag vermeld recht of een daarin vermelde vrijheid, hetgeen de prejudiciële vraag niet doet, is die bepaling te dezen niet van toepassing.

B.3. Om de prejudiciële vraag te beantwoorden, dient te worden onderzocht of het door de wetgever in aanmerking genomen criterium van onderscheid, dat is afgeleid uit de vereiste van de aanwezigheid van een natuurlijke persoon die in België verblijft en die het kind uitsluitend of hoofdzakelijk ten laste heeft, verantwoord is ten aanzien van het nagestreefde doel, en of een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen het aangewende middel en het beoogde doel.

B.4.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 juli 1971 blijkt dat de wetgever de bedoeling had in de sector van de kinderbijslagen een residuair stelsel in te voeren :

« Er zijn sommige kinderen voor wie momenteel de kinderbijslag niet kan worden uitbetaald omdat er in hunnen hoofde geen rechthebbende is noch in het stelsel der werknemers noch in het stelsel der zelfstandigen. Het is derhalve nodig een residuair stelsel van kinderbijslag in te richten » (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 576, p. 1).

« Voor deze kinderen zullen voortaan gezinsbijslagen op last van de Staat worden uitgekeerd » (*Parl. St.*, Kamer, 1970-1971, nr. 1051/2, p. 1).

B.4.2. De voorwaarde van het « ten laste [zijn] van een natuurlijke persoon », is het resultaat van een amendement dat als volgt werd verantwoord :

« Het amendement bevat twee wijzigingen aan de tekst van het voorstel van wet. [...] »

De toekenning van de gewaarborgde gezinsbijslag wordt beperkt tot kinderen die, ten minste hoofdzakelijk, ten laste zijn van een natuurlijk persoon » (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 576, p. 4).

In de verantwoording van een amendement naar aanleiding van het invoeren van een nieuw artikel 10 in de wet van 20 juli 1971 is vermeld :

« De toekenning van gezinsbijslag ten laste van het Rijk aan ten laste van een openbare overheid geplaatste kinderen lijkt niet aangewezen » (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 576, p. 8).

B.4.3. De toekenning van kinderbijslag strekt in hoofdzaak ertoe bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen. Zij biedt een gedeeltelijke compensatie voor de toegenomen lasten die door het gezin worden gedragen wanneer het uitbreidt. Het zijn de betrokken kinderen die recht geven op bijslag.

De keuze van de wetgever om kinderen die niet ten laste zijn van een natuurlijke persoon uit te sluiten van het systeem van gewaarborgde gezinsbijslag, is een uitdrukkelijke keuze die ingegeven is door de vaststelling dat die kinderen reeds volledig ten laste van de overheid zijn zodat er geen nood is om ten behoeve van hen de gewaarborgde gezinsbijslag toe te kennen.

B.5. Gelet op het niet-contributieve karakter van het residuaire stelsel, wat het onderscheidt van het in B.1.2 bedoelde stelsel, vermocht de wetgever dat voordeel afhankelijk te maken van de voorwaarde van het verblijf in België van een natuurlijke persoon die het desbetreffende kind ten laste heeft. De artikelen 1 en 2 van de wet van 20 juli 1971 hebben steeds voorwaarden voor het verkrijgen van een gewaarborgde gezinsbijslag opgelegd.

De wetgever heeft bijgevolg limitatieve voorwaarden kunnen opleggen die gegrond zijn op pertinente redenen, en meer bepaald kunnen eisen dat het kind dat het recht op gewaarborgde gezinsbijslag zou kunnen doen ontstaan, ten laste is van een natuurlijke persoon die bijdraagt in de kosten van onderhoud en opvoeding van het kind.

B.6. Er dient echter te worden onderzocht of die vereiste geen onevenredige gevolgen heeft voor de rechten van het kind dat niet meer ten laste is van een natuurlijke persoon, omdat het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag werd ingevoerd om een grotere gelijkheid tussen kinderen te waarborgen, door te voorzien in een gewaarborgde kinderbijslag voor elk kind, om de enkele reden van zijn bestaan (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 80, p. 1).

Artikel 2, lid 2, van het Verdrag inzake de rechten van het kind verplicht immers de Staten die partij zijn « alle passende maatregelen [te nemen] om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de status [...] van de ouders ».

Artikel 26, lid 1, van hetzelfde Verdrag bepaalt eveneens dat de Staten die partij zijn « voor ieder kind het recht [erkennen] de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering, en [...] de nodige maatregelen [nemen] om de algehele verwezenlijking van dit recht te bewerkstelligen in overeenstemming met hun nationale recht ».

B.7.1. Artikel 57, § 3, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt dat het centrum de voogdij uitoefent over of althans de bewaring, het onderhoud en de opvoeding van de minderjarige kinderen verzekert die door de wet, de ouders of overheidsorganen aan het centrum zijn toevertrouwd.

B.7.2. Artikel 63 van de voormelde organieke wet van 8 juli 1976 bepaalt dat iedere minderjarige over wie niemand het ouderlijk gezag, de voogdij of de materiële bewaring heeft, wordt toevertrouwd aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente waar hij zich bevindt. Alsdan wijst, zo bepaalt artikel 65 van die organieke wet, de raad voor maatschappelijk welzijn onder zijn leden een persoon aan die de taak van voogd zal vervullen alsook een persoon die de taak van toeziend voogd zal vervullen. De voogdij van een lid van de raad voor maatschappelijk welzijn neemt luidens artikel 68, 1°, een einde zodra, zoals te dezen, is voorzien in een voogdij met toepassing van de regels van het Burgerlijk Wetboek.

B.7.3. Wanneer ten behoeve van een kind, ingevolge het overlijden van de natuurlijke persoon ten aanzien van wie het ten laste is, geen gewaarborgde gezinsbijslag meer wordt toegekend, heeft dat kind recht op volledige maatschappelijke dienstverlening.

Wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden voor het verkrijgen van het recht op gewaarborgde gezinsbijslag, behoort het tot de bevoegdheid van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, binnen de perken van zijn wettelijke opdracht en, in geval van conflict, tot die van de rechter, om het meest passende middel te kiezen teneinde te voorzien in de reële en actuele behoeften van het kind, zodat zijn gezondheid en zijn ontwikkeling worden gevrijwaard.

B.7.4. Aangezien de maatschappelijke dienstverlening alle behoeften van het kind in aanmerking moet nemen, dient, bij het bepalen van de aan dat kind toe te kennen maatschappelijke dienstverlening, rekening te worden gehouden met het feit dat er niemand is die de kosten van zijn onderhoud en opvoeding ten laste neemt.

Om de omvang van de maatschappelijke dienstverlening die aan dat kind wordt toegekend te bepalen, moet bijgevolg rekening worden gehouden met de omstandigheid dat voor dat kind niet de gewaarborgde gezinsbijslag wordt toegekend, die wel zou worden toegekend indien het ten laste zou zijn van een natuurlijke persoon.

B.8. Onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.7.4, is artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.9. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.7.4, schendt artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 maart 2016.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen