

Rolnummer 6989
Arrest nr. 197/2019 van 5 december 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 126 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Hoei.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 17 juli 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 19 juli 2018, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Hoei, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 126 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, betreffende de verhoogde tegemoetkoming, in die zin geïnterpreteerd dat het uitsluit dat de kinderen van gescheiden ouders worden beschouwd als ten laste van beide ouders voor de berekening van de in aanmerking te nemen inkomsten, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en inzonderheid het beginsel van gelijkheid van de Belgen, in zoverre het oplegt dat een van beide ouders wordt gekozen die de kinderen ten laste heeft, terwijl zij in werkelijkheid zowel fiscaal als op het vlak van de huisvesting op gelijke wijze ten laste van beide ouders zijn ? ».

Memories zijn ingediend door :

- M.A., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Andernack, advocaat bij de balie te Hoei;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Vanden Eynde en Mr. L. Delmotte, advocaten bij de balie te Brussel.

M.A. heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 9 oktober 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey 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 6 november 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 6 november 2019 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 bodemgeschil

Bij de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Hoei, is een geschil aanhangig gemaakt tussen M.A. en de Landsbond van de Onafhankelijke Ziekenfondsen in het kader waarvan M.A. de beslissing betwist van het ziekenfonds Omnimut om haar het voordeel te weigeren van de verhoogde tegemoetkoming bij de terugbetaling van de geneeskundige verstrekkingen, in de zin van artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. De weigering van het ziekenfonds wordt gemotiveerd door het feit dat de inkomsten van M.A. hoger liggen dan de bij het koninklijk besluit vastgestelde bovengrens om het statuut van begunstigde van de verhoogde tegemoetkoming te genieten.

M.A. is moeder van drie minderjarige kinderen en, zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, gescheiden van hun vader. Hoewel de kinderen zijn gedomicilieerd bij hun vader, die blijft wonen in de voormalige echtelijke woning, zijn zij na de scheiding op gelijkmatig verdeelde wijze gehuisvest door hun beide ouders. De gewone kosten en de buitengewone kosten met betrekking tot de opleiding en de gezondheid van de kinderen worden overigens voor de helft door elke ouder gedragen.

Bij de berekening van de inkomsten van M.A. heeft het ziekenfonds geweigerd de drie kinderen als ten laste van hun moeder te beschouwen. Het ziekenfonds is in de plaats daarvan ervan uitgegaan dat zij ten laste zijn van hun vader, daar zij bij hem gedomicilieerd zijn en de ouders niet uitdrukkelijk ervoor hebben gekozen dat zij ten laste van hun moeder zijn.

M.A. betwist dat haar kinderen niet als te haren laste kunnen worden beschouwd, daar zij op gelijkmatig verdeelde wijze gehuisvest worden door beide ouders en zij instaat voor de helft van de kosten met betrekking tot de kinderen. M.A. geniet overigens tegemoetkomingen van het ziekenfonds tegen het tarief voor alleenstaanden, waarbij, voor de berekening ervan, haar kinderen wel degelijk worden beschouwd als te haren laste.

De verwijzende rechter, die zich afvraagt of er sprake is van een discriminatie onder gescheiden ouders, heeft beslist de uitspraak aan te houden en aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. M.A. legt uit dat zij zich bevindt in een situatie die volkomen analoog is aan die van de vader van haar kinderen, daar de huisvesting van de kinderen gelijkmatig verdeeld is en elke ouder gelijkmatig deelneemt aan het onderhoud van de kinderen.

A.1.2. Vervolgens voert zij aan dat de in het geding zijnde bepaling een verschil in behandeling invoert dat niet redelijk verantwoord is. Zij verplicht gescheiden ouders immers ertoe een keuze te maken ten aanzien van de last van de kinderen wanneer zij de volgorde onder ouders waarin de wet voorziet, niet aanvaarden, terwijl de kinderen in werkelijkheid ten laste zijn van beide ouders, niet alleen op het vlak van de huisvesting en het onderhoud, maar ook op fiscaal vlak. Dezelfde redenering geldt overigens wanneer de ouders het niet eens worden, hetgeen een andere hypothese is waarin de wetgever de ouders een keuze oplegt.

A.1.3. M.A. stelt vast dat het wetgevend arsenaal niet lacuneus is. De kritiek is duidelijk gericht tegen de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij gescheiden ouders een keuze oplegt wat de kinderlast betreft, hetgeen een verschil in behandeling met zich meebrengt tussen de ouder die het kind als te zijnen laste kan beschouwen en diegene die dat niet kan. De in het geding zijnde bepaling voert dus een voordeel in ten gunste van een ouder en ten koste van de andere. Hieruit vloeit een intrinsieke lacune voort die dient te worden opgevuld.

A.1.4. M.A. is bijgevolg van mening dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.2.1. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is of geen antwoord behoeft.

Eenzijds, hoewel de wet betreffende verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, een keuze tussen verschillende mogelijke gerechtigden oplegt, vloeit die keuze niet uitsluitend voort uit de in het geding zijnde bepaling, maar tevens uit artikel 32, tweede lid, van dezelfde wet. Die bepaling, die aan de Koning de bevoegdheid delegeert om de volgorde tussen de verschillende begunstigden vast te stellen, wordt echter niet beoogd door de prejudiciële vraag.

Anderzijds stelt de Ministerraad vast dat de in het geding zijnde bepaling correct is toegepast door het ziekenfonds, daar de ouders voor de verwijzende rechter geen keuze hebben gemaakt en geen onenigheid hebben over de tenlasteneming van hun kinderen. Niets verzet zich overigens ertegen dat M.A. ervoor kiest de kinderen als te haren laste te beschouwen om uit de aangeklaagde situatie te geraken, waarbij het Hof van Cassatie uitdrukkelijk ervan is uitgegaan dat een kind niet moet samenwonen met of deel uitmaken van het gezin van de gerechtigde om als te zijnen laste te kunnen worden beschouwd.

De Ministerraad merkt in dat verband op dat de hypothese waaraan de verwijzende rechter refereert, namelijk die waarin de vader later kan wensen terug te keren op zijn keuze om de kinderen ten laste van M.A. te laten, louter theoretisch is.

Ten slotte is de Ministerraad van mening dat de prejudiciële vraag alleen relevant zou zijn indien tussen de ouders een onenigheid zou bestaan in verband met de kinderlast, hetgeen niet het geval is.

A.2.2. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat er geen sprake is van discriminatie. Het feit dat men de kinderen ten laste heeft, is immers niet bepalend bij de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming. Evenzo heeft de wettelijke regeling, die toelaat de gerechtigde te kiezen en die een ruime bevoegdheidsdelegatie aan de Koning inhoudt om de gevolgen van het verschil in behandeling te regelen en te verzachten, geen discriminerende gevolgen. Het loutere feit dat de wetgever heeft voorzien in een keuze die moet worden gemaakt met betrekking tot de tenlasteneming van de kinderen wier ouders zijn gescheiden, is op zich niet discriminerend.

A.2.3. In nog meer ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het verschil in behandeling alleen zou kunnen worden opgeheven door een optreden van de wetgever. Indien de prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, dan zou het feit dat het kind als ten laste van beide ouders wordt beschouwd, slechts een van de oplossingen zijn die de wetgever zou kunnen overwegen om de discriminatie weg te nemen. Het staat echter aan de wetgever de politieke keuzes te maken om een discriminatie op te heffen en een algemene regeling in te voeren waarbij met alle situaties rekening wordt gehouden. Het staat niet aan de rechter een intrinsieke lacune op te vullen.

A.3. M.A. antwoordt dat het voor het geschil voor de verwijzende rechter wel degelijk bepalend is te weten of haar kinderen als te haren laste kunnen worden beschouwd, daar de inkomensgrens die in aanmerking wordt genomen voor de toekenning van het voordeel van de verhoogde tegemoetkoming varieert naargelang de begunstigde van die regeling al dan niet personen ten laste kan aanvoeren.

Vervolgens doet zij gelden dat de politieke keuzes en budgettaire beslissingen in wezen ressorteren onder de uitvoeringsbesluiten die het Hof niet vermag te controleren. Bovendien, indien de uitvoeringsbepalingen niet in de lijn liggen van de beginselen die duidelijk in de wet zijn opgenomen, dan vloeit hieruit geen lacune in de wetgeving voort, maar een discriminatie in de wet.

Ten slotte herhaalt M.A. dat de wet het bekritiseerde verschil in behandeling invoert door een keuze tussen de ouders ten aanzien van de last van hun kinderen op te leggen. De hypothese wordt dus duidelijk beoogd door de in het geding zijnde bepaling. Aangezien het gaat om een intrinsieke en niet om een extrinsieke lacune, is de rechter ertoe gemachtigd die op te vullen.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1.1. Zoals het van toepassing is op het voor de verwijzende rechter hangende geschil bepaalt artikel 126 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : de gecoördineerde wet van 14 juli 1994) :

« Als er geen keuze werd gemaakt over de vraag bij welke gerechtigde een persoon ten laste moet worden ingeschreven of in geval van betwisting tussen de gerechtigden, wordt de persoon ten laste bij voorrang ingeschreven ten laste van de oudste gerechtigde, of, als het een kind betreft en de gerechtigden niet onder hetzelfde dak wonen, ten laste van de gerechtigde die samenwoont met het kind.

De vraag om de persoon ten laste in te schrijven ten laste van een andere gerechtigde heeft slechts uitwerking op 1 januari van het jaar dat volgt op dat waarin de aanvraag werd ingediend. In geval van wijziging van de situatie van de persoon ten laste tijdens het tijdvak dat zich situeert tussen de indiening van de voormelde aanvraag en 1 januari van het jaar dat volgt op de indiening van de aanvraag, heeft de aanvraag echter onmiddellijk uitwerking met naleving van de toepasselijke reglementaire bepalingen.

De Koning stelt, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de praktische modaliteiten vast voor de inschrijving van de persoon ten laste. Hij bepaalt de termijn binnen dewelke men wordt geacht geen keuze te hebben gemaakt en wat men verstaat onder ‘ betwisting ’. Hij bepaalt eveneens de gevallen waarin er een wijziging is van de situatie van de persoon ten laste voor de toepassing van het vorige lid ».

Die bepaling regelt de inschrijving bij een ziekenfonds van een persoon ten laste van een gerechtigde van de gezondheidszorgverstrekingen, wanneer de persoon ten laste mogelijk kan worden ingeschreven bij verschillende gerechtigden. Aldus, wanneer die gerechtigden geen keuze hebben gemaakt of het niet eens zijn om te bepalen bij wie de persoon ten laste moet worden ingeschreven, bepaalt de in het eerste lid vastgestelde volgorde de gerechtigde van de persoon ten laste. Zo wordt de persoon ten laste bij voorrang ingeschreven ten laste van de oudste gerechtigde of, als het een kind betreft en de gerechtigden niet onder hetzelfde dak wonen, ten laste van de gerechtigde die samenwoont met het kind.

B.1.2. De in het geding zijnde bepaling vindt haar oorsprong in de hervorming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging van de zelfstandigen, bij de wet van 26 maart 2007 « houdende diverse bepalingen met het oog op de integratie van de kleine risico's in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging voor de zelfstandigen » (hierna : de wet van 26 maart 2007).

Sinds 1 januari 2008 dekt de verplichte verzekering van de zelfstandigen, net als die van de werknemers, de kleine risico's met betrekking tot de geneeskundige verzorging. Die harmonisatie van de dekking van de verzekering voor de geneeskundige verzorging van de zelfstandigen en werknemers heeft tot gevolg gehad dat de personen ten laste van die gerechtigden niet langer zozeer belang erbij hadden te worden ingeschreven bij het ziekenfonds van een werknemer in plaats van bij dat van een zelfstandige, daar de rechten van beide stelsels identiek werden. Om te bepalen bij welk ziekenfonds een persoon ten laste moet worden ingeschreven, heeft de wetgever beslist de gerechtigden hierover vrij te laten kiezen.

In de memorie van toelichting van de wet van 26 maart 2007 wordt vermeld :

« Door de integratie van de kleine risico's is er geen onderscheid meer in rechten tussen de titularissen (onderscheid algemene regeling en zelfstandigenregeling met beperktere rechten) en heeft het in principe geen belang ten aanzien van welke titularis een rechthebbende als ten laste zal worden ingeschreven. De persoon ten laste genereert immers dezelfde rechten als de persoon ten aanzien van wie hij als ten laste werd ingeschreven. In een systeem met verschillende rechten werd de rechthebbende dan ook als persoon ten laste ingeschreven ten aanzien van de titularis met de meeste rechten.

Het principe in een systeem zonder een dergelijk onderscheid is steeds dat van de vrije keuze » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2764/001, p. 16).

B.1.3. De in het geding zijnde bepaling vloeit voort uit artikel 27 van de wet van 26 maart 2007, dat het oorspronkelijke artikel 126 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 als volgt heeft vervangen :

« Bij betwisting tussen gerechtigden omtrent de vraag bij wie een kind als persoon ten laste moet worden ingeschreven, wordt het kind bij voorrang ingeschreven als persoon ten laste van de oudste gerechtigde.

Bij gerechtigden die niet onder hetzelfde dak wonen, wordt het kind bij voorkeur ingeschreven als persoon ten laste ten aanzien van de gerechtigde die met hem samenwoont ».

In de commentaar bij artikel 27, toen in ontwerp, werd aangegeven :

« Artikel 126 van de wet regelt de situatie van rechthebbenden die achtereenvolgens of tegelijkertijd de hoedanigheid bezitten van rechthebbende in de algemene regeling en van rechthebbende in de regeling voor de zelfstandigen. Door de integratie van de kleine risico's zou dit kunnen worden opgeheven.

Dit artikel wordt vervangen door een bepaling die de situatie beoogt te regelen waarbij kinderen in hoofde van meerdere titularissen als kind, persoon ten laste zou kunnen worden ingeschreven. De vrije keuze is het principe. Het artikel regelt twee bijzondere situaties, met name de situatie van betwisting tussen gerechtigden en deze van scheiding.

[...]

[...] Enkel in geval van betwisting tussen de titularissen heeft men een objectief en duidelijk, in alle gevallen toe te passen criterium dienen te gebruiken om een voorrangsregel in te bouwen. Het criterium van de oudste gerechtigde is een objectief criterium dat in alle gevallen op dezelfde wijze kan worden toegepast. Het is bovendien een criterium dat reeds bestond in de vroegere voorrangsregel en dat voor de verzekeringsinstellingen eenvoudig te hanteren is, zonder dat zij bijkomende informatie dienen op te vragen aan de sociaal verzekerden » (*ibid.*, p. 16).

In het verslag voegt de minister eraan toe :

« Ook de situatie waarin kinderen als kinderen ten laste van verscheidene begunstigden zouden kunnen worden ingeschreven, moest worden geregeld » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2764/003, p. 6).

B.1.4. De in het geding zijnde bepaling, zoals zij van toepassing is op het voor de verwijzende rechter hangende geschil, is vervolgens vervangen bij artikel 61 van de wet van 19 december 2008 « houdende diverse bepalingen inzake gezondheidszorg » (hierna : de wet van 19 december 2008).

De memorie van toelichting van de wet van 19 december 2008 vermeldt :

« Het instellen van de vrije keuze in hoofde van de leden kan soms zelfs negatieve gevolgen hebben. Zolang immers geen keuze gemaakt is, kan in geen enkel geval overgegaan worden tot aansluiting, zij het dat eens de aansluiting geregeld kan worden, deze uitwerking heeft met terugwerkende kracht tot de datum waarop de voorwaarden om persoon ten laste te zijn werden vervuld.

Er wordt dus voorgesteld om opnieuw voorrangsregels in te stellen voor de inschrijving van personen ten laste van een gerechtigde » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1491/001 en 52-1492/001, p. 60).

Het verslag verduidelijkt :

« Sedert 1 januari 2008 zijn de zelfstandigen eveneens verzekerd voor de kleine risico's door toepassing van de wet van 26 maart 2007. Aangezien er nu maar één stelsel van verplichte verzekering gezondheidszorg meer bestaat voor alle situaties waarbij moet worden bepaald bij welke titularis een persoon ten laste moet worden aangesloten, werd vanaf 1 januari 2008 ook het principe van de vrije keuze ingesteld.

De invoering van de vrije keuze als principe zou kunnen leiden tot minder standvastigheid bij de aansluiting van de personen ten laste. De vrije keuze houdt eveneens in dat de keuze kan worden herzien. Wanneer de betrokken titularissen niet bij dezelfde verzekeringsinstelling zijn aangesloten, is een intermutualistische uitwisseling van gegevens noodzakelijk, zodat de persoon ten laste alle rechten kan genieten.

Vrije keuze voor de leden kan op die manier soms ook negatieve gevolgen hebben. Zolang er geen keuze is gemaakt, mag men in geen geval overgaan tot een inschrijving; vanaf het moment dat de inschrijving kan geregeld worden, gaat die echter in met terugwerkende kracht tot op de datum waarop de voorwaarden om een persoon ten laste te zijn werden vervuld.

Met de artikelen 64 en 65 wordt derhalve voorgesteld om opnieuw voorrangregels in te voeren voor de inschrijving van personen ten laste van een titularis » (*Parl. St., Kamer, 2008-2009, DOC 52-1491/006, pp. 11-12*).

B.1.5. Met de twee opeenvolgende vervangingen van de in het geding zijnde bepaling heeft de wetgever de negatieve gevolgen willen voorkomen die voortvloeien uit het beginsel van de vrije keuze van de gerechtigden voor de inschrijving van een persoon ten laste wanneer zij geen keuze hebben gemaakt of in geval van betwisting.

Ten aanzien van het geschil voor de verwijzende rechter

B.2.1. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het voor de verwijzende rechter hangende geschil betrekking heeft op de weigering van een ziekenfonds om een gescheiden ouder een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging in de zin van artikel 37, § 19, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 toe te kennen, omdat de inkomsten van de betrokkene de inkomensgrens zouden overschrijden. Bij de berekening van de inkomsten weigert het ziekenfonds de kinderen van de betrokken ouder te beschouwen als zijnde « personen ten laste », omdat zij niet bij die ouder zijn gedomicilieerd. Vermits de ouders niet uitdrukkelijk ervoor hebben gekozen de kinderen ten laste van die ouder in te schrijven,

zijn de kinderen krachtens de in het geding zijnde bepaling ingeschreven als personen ten laste van de andere ouder, bij wie zij zijn gedomicilieerd. De verwijzende rechter stelt evenwel vast dat de kinderen na de scheiding gelijkmatig gehuisvest zijn door de beide ouders en dat de gewone en buitengewone kosten met betrekking tot de kinderen voor de helft door elke ouder worden gedragen.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

B.2.2. De verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging is bepaald bij artikel 37, § 19, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, dat luidt :

« Gezinnen met een bescheiden inkomen genieten een verhoogde verzekeringstegemoetkoming. Onder gezin verstaat men de eenheid samengesteld uit de aanvrager, zijn niet feitelijk gescheiden of niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot of samenwonende persoon en hun personen ten laste in de zin van artikel 32, eerste lid, 17°, 18° en 19°. [...]

Er wordt rekening gehouden met de belastbare bruto-inkomsten van het gezin. [...]

[...]

De Koning legt het inkomensplafond vast waaronder het betroffen gezin wordt beschouwd als over bescheiden inkomens te beschikken. Hij legt de voorwaarden en nadere regels vast voor de opening, het behoud en de intrekking van het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, rekening houdend met de in deze paragraaf aangebrachte preciseringen.

[...] ».

B.2.3. De voorwaarden inzake de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging zijn bepaald bij een koninklijk besluit van 15 januari 2014 « betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 » (hierna : het koninklijk besluit van 15 januari 2014).

Artikel 21 van dat besluit legt de inkomensgrens vast om aanspraak te kunnen maken op een verhoogde tegemoetkoming na een onderzoek van de inkomsten door het ziekenfonds :

« De inkomensgrens die van toepassing is in het kader van dit besluit is vastgesteld op 15.986,16 euro, verhoogd met 2.959,47 euro per bijkomende persoon in het gezin samengesteld in overeenstemming met de bepalingen van afdeling 4 van dit hoofdstuk.

De bedragen bedoeld in het eerste lid zijn gebonden aan de spilindex 114,97 (basis 2004 = 100) en worden aangepast aan de index van de consumptieprijzen op eenzelfde wijze als die welke geldt voor de pensioenen. [...] ».

Artikel 25 van hetzelfde koninklijk besluit, opgenomen in afdeling 4 waarnaar het voormelde artikel 21 verwijst, bepaalt :

« Het in aanmerking genomen gezin in het kader van dit hoofdstuk is samengesteld uit de aanvrager, zijn niet feitelijk gescheiden of niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot of zijn samenwonende in de zin van artikel 14 en hun personen ten laste, en dit op het moment van de indiening van de aanvraag.

[...] ».

De persoon ten laste is in het koninklijk besluit van 15 januari 2014 gedefinieerd als « de persoon die geneeskundige verstrekkingen geniet in de hoedanigheid bedoeld in artikel 32, eerste lid, 17°, 18°, 19° en 23° van de wet » (artikel 2, 4).

B.2.4. Artikel 32, eerste lid, 17°, 18°, 19° en 23°, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, waarnaar wordt verwezen in zowel artikel 2, 4, van het koninklijk besluit van 15 januari 2014 als in artikel 37, § 19, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, bepaalt :

« Rechthebbenden op de in titel III, hoofdstuk III van deze gecoördineerde wet omschreven geneeskundige verstrekkingen onder de voorwaarden die ze bepaalt, zijn :

[...]

17° de personen ten laste van de onder 1° tot 16°, 20° en 21° bedoelde gerechtigden;

18° de personen ten laste van de onder 1° tot 16°, 20° en 21° bedoelde gerechtigden die hun legerdienst doen;

19° de personen ten laste van de werknemers van Belgische nationaliteit die onder een buitenlandse wetgeving inzake sociale zekerheid vallen wanneer zij in België zijn of terugkomen terwijl die werknemers hun legerdienst doen;

[...]

23° de kinderen van de gerechtigden bedoeld onder 22°, die te hunner laste zijn ».

Hieruit vloeit voort dat « de persoon ten laste » de persoon ten laste van verschillende gerechtigden is, onder wie hoofdzakelijk de personen bedoeld onder 1° tot 16°, 20° en 21° van artikel 32 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, namelijk de werknemers en zelfstandigen en de daarmee gelijkgestelde personen, zoals de gepensioneerden, de werknemers die arbeidsongeschikt zijn en de werklozen.

B.2.5. De artikelen 123, 124 en 125 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 « tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 » (hierna : het koninklijk besluit van 3 juli 1996) lichten het begrip « persoon ten laste van een gerechtigde » nader toe.

Artikel 123 van dat koninklijk besluit bepaalt :

« De hoedanigheid van persoon ten laste van een gerechtigde of van een werknemer als bedoeld in artikel 32 van de gecoördineerde wet, wordt toegewezen aan de personen en onder de voorwaarden bepaald in dit artikel en in de artikelen 124, 125 en 127 :

[...]

3. De hierna opgesomde kinderen, jonger dan 25 jaar :

a) de kinderen en geadopteerde kinderen van de gerechtigde of werknemer en zij in wier geboorteakte dezes naam is vermeld;

[...] ».

Artikel 124, § 2, eerste en tweede lid, van hetzelfde koninklijk besluit preciseert dat de regel volgens welke de personen ten laste dezelfde hoofdverblijfplaats moeten hebben als de gerechtigde, niet van toepassing is op de kinderen die ten laste zijn van de gerechtigde met toepassing van artikel 123, eerste lid, 3, van hetzelfde koninklijk besluit :

« De personen ten laste, in de zin van artikel 123, van een gerechtigde of van een werknemer, moeten deel uitmaken van zijn gezin, zij voldoen enkel aan deze voorwaarde wanneer zij dezelfde hoofdverblijfplaats in de zin van artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, hebben als de gerechtigde.

Op die regel wordt een uitzondering gemaakt voor de in artikel 123, 1, bedoelde gescheiden echtgenoot of echtgenote en voor de kinderen die bij toepassing van artikel 123, 3, ten laste zijn van de gerechtigde of werknemer. [...] ».

Ten slotte bepaalt artikel 125 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996, dat niet is aangepast na de wijziging van de in het geding zijnde bepaling bij de wet van 19 december 2008 :

« Bij betwisting tussen gerechtigden omtrent de vraag bij wie een kind als persoon ten laste moet worden ingeschreven, wordt het kind, overeenkomstig artikel 126 van de gecoördineerde wet bij voorrang ingeschreven als persoon ten laste van de oudste gerechtigde.

Bij gerechtigden die niet onder hetzelfde dak wonen, wordt het kind bij voorkeur ingeschreven als persoon ten laste ten aanzien van de gerechtigde die met hem samenwoont ».

B.2.6. Het Hof van Cassatie heeft in verband met die bepalingen geoordeeld :

« Krachtens artikel 123, eerste lid, 3, a), Uitvoeringsbesluit ZIV-wet wordt enerzijds de hoedanigheid van persoon ten laste van een gerechtigde of van een werknemer, als bedoeld in artikel 32 van de gecoördineerde wet, onder de voorwaarden bepaald in voornoemd artikel 123 en in de daaropvolgende artikelen 124, 125 en 127, toegewezen aan de kinderen en geadopteerde kinderen van de gerechtigde of van de werknemer en aan hen in wier geboorteakte zijn naam vermeld staat, als ze jonger dan 25 jaar zijn.

Aangezien die bepaling niet vereist dat de gerechtigde of de werknemer instaat voor het onderhoud van het kind, wordt het tweede lid van voornoemd artikel 123, dat bepaalt dat, voor de toepassing van dat artikel, de persoon die samenwoont met het kind moet instaan voor zijn onderhoud en dat het bewijs van die samenwoning regelt, niet toegepast op de gevallen bedoeld in het eerste lid, 3, a) van dat artikel.

Hoewel artikel 124, § 2, eerste lid, van datzelfde besluit bepaalt dat de personen ten laste van een gerechtigde of van een werknemer volgens artikel 123, deel moeten uitmaken van zijn gezin, en de enige situatie vastlegt waarin zij aan die voorwaarde voldoen, maakt artikel 124, § 2, tweede lid, een uitzondering op die regel voor de kinderen die met toepassing van artikel 123, eerste lid, 3), ten laste van de gerechtigde of werknemer zijn.

Daaruit volgt dat, om in de zin van artikel 123, eerste lid, 3), a) Uitvoeringsbesluit ZIV-wet als kind ten laste van een gerechtigde of van een werknemer te zijn, niet vereist is dat het samenwoont met laatstgenoemde of deel uitmaakt van diens gezin.

Anderzijds bepaalt artikel 126, eerste lid, ZIV-wet, voor de gevallen waarin de ouders van een gezin niet onder hetzelfde dak wonen, dat als er geen keuze werd gemaakt over de vraag bij welke gerechtigde een persoon ten laste moet worden ingeschreven of, in geval van betwisting tussen de gerechtigden, de persoon ten laste bij voorrang wordt ingeschreven ten laste van de gerechtigde die samenwoont met het kind; het tweede lid van dat artikel bepaalt op welk tijdstip de aanvraag om de persoon ten laste in te schrijven ten laste van een andere gerechtigde, uitwerking kreeg.

Het arrest stelt vast dat de verweerder uit de echt gescheiden is, dat hij op zijn adres alleen is ingeschreven en dat zijn twee jongste dochters, minderjarig en met woonplaats bij hun moeder, *‘ de helft van de tijd bij hem wonen volgens het stelsel van de gelijkmatig verdeelde huisvesting ’*.

Aangezien het arrest beschouwt dat de artikelen 123, [eerste lid, 3], en 124, § 2, Uitvoeringsbesluit ZIV-wet [...], om ze, aldus uitgelegd, als strijdig met de artikelen 10 en 11 Grondwet aan te merken en hun toepassing bijgevolg krachtens artikel 159 van de Grondwet te weren, de voormelde artikelen, *‘ voor de terugbetaling van de geneeskundige verstrekkingen, verbieden om kinderen die hun woonplaats bij hun andere ouder hebben als kinderen ten laste te beschouwen ’*, schendt het die verordenende bepalingen die een dergelijk verbod niet uitvaardigen.

Aangezien het arrest op die grond vervolgens beslist dat die twee kinderen *‘ ten laste van [de verweerder] moeten worden beschouwd ’* terwijl ze ingeschreven zijn ten laste van hun moeder en niet vaststelt dat hun uit de echt gescheiden ouders een keuze hebben gemaakt of een inschrijving ten laste van de verweerder hebben aangevraagd, schendt het bovendien artikel 126 ZIV-wet » (Cass., 6 juni 2016, S.15.0132.F).

Uit dat arrest vloeit voort dat de artikelen 123, eerste lid, 3, a), en 124, § 2, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 niet uitsluiten dat de kinderen jonger dan 25 jaar van een gescheiden of uit de echt gescheiden koppel die bij een van de ouders zijn gedomicilieerd, voor de terugbetaling van hun geneeskundige verzorging als ten laste van de andere ouder kunnen worden beschouwd. Voorts volgt uit artikel 126 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 dat, wanneer de ouders gescheiden of uit de echt gescheiden zijn, de kinderen slechts ten aanzien van één gerechtigde als persoon ten laste kunnen worden ingeschreven. Bij gebrek aan keuze van de ouders, worden de kinderen ingeschreven als persoon ten laste bij de gerechtigde die met hen samenwoont. Uit de combinatie van die bepalingen vloeit voort dat, in geval van gelijkmatig verdeelde huisvesting, de kinderen jonger dan 25 jaar ten laste moeten blijven van één enkele gerechtigde en dat die aanknoping niet noodzakelijk alleen berust op het criterium van het verblijf en het idee van de samenwoning.

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

B.3. Met de prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof de bestaanbaarheid na te gaan van de in het geding zijnde bepaling met de bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijke behandeling en niet-discriminatie, in zoverre die bepaling zo wordt geïnterpreteerd dat zij uitsluit dat, bij de berekening van de inkomensgrens in het kader van een aanvraag voor een verhoogde tegemoetkoming in de zin van artikel 37, § 19, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, ervan wordt uitgegaan dat de kinderen van gescheiden ouders ten laste zijn van beide ouders en dat zij de keuze van één van beide ouders oplegt, terwijl de kinderen in werkelijkheid gelijkmatig ten laste zijn van beide ouders, zowel op fiscaal vlak als op het vlak van de huisvesting.

B.4. 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. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

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 geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5. Zoals in B.2.6 is vermeld, vloeit uit de combinatie van de artikelen 123, eerste lid, 3, a), en 124, § 2, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 en van artikel 126 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 voort dat een enkele gerechtigde van de personen ten laste in aanmerking moet worden genomen, zelfs in geval van een gelijkmatig verdeelde huisvesting, en dat die aanknoping met een gerechtigde niet noodzakelijk alleen berust op het criterium van de woonplaats en het idee van samenwoning.

Het is bijgevolg de in het geding zijnde bepaling die de aanwijzing van de gerechtigde regelt voor kinderen jonger dan 25 jaar van een gescheiden of uit de echt gescheiden koppel, die beschouwd worden als kinderen ten laste op grond van de artikelen 123, eerste lid, 3, a), en 124, § 2, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996.

B.6.1. De wet van 13 april 1995 heeft in artikel 374 van het Burgerlijk Wetboek het beginsel van de gezamenlijke uitoefening van het ouderlijk gezag ingevoerd. De gezamenlijke uitoefening van het ouderlijk gezag, die veronderstelt dat de ouders gezamenlijk de financiële last van de kinderen op zich nemen, impliceert echter niet noodzakelijk een gelijkmatig verdeelde huisvesting door de gescheiden ouders, waarbij die vorm van huisvesting pas door de wetgever werd bevoorrecht vanaf de inwerkingtreding van de wet van 18 juli 2006 « tot het bevoorrechten van een gelijkmatig verdeelde huisvesting van het kind van wie de ouders gescheiden zijn en tot regeling van de gedwongen tenuitvoerlegging inzake huisvesting van het kind », die onder meer artikel 374 van het Burgerlijk Wetboek heeft gewijzigd.

B.6.2. Wanneer niettemin de kinderen op een gelijkmatig verdeelde wijze door de gescheiden ouders worden gehuisvest, hetgeen de wetgever sedert de wet van 18 juli 2006 wenst te bevoorrechten, wordt hun last daadwerkelijk op een gelijkmatig verdeelde wijze door de ouders gedragen, en die verdeling van de daadwerkelijke last van het kind over de gescheiden ouders zou in principe in aanmerking moeten worden genomen in de regeling van de verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging, omdat die regeling ertoe strekt de werkelijke last van het kind in het gezin met geringe inkomsten te compenseren.

B.7.1. Door te verhinderen dat de kinderen van gescheiden ouders die bij beide ouders gelijkmatig gehuisvest zijn, ten aanzien van beide ouders als persoon ten laste worden ingeschreven, heeft de in het geding zijnde bepaling tot gevolg dat voor slechts één van beide ouders de kinderen in aanmerking kunnen worden genomen bij de berekening van de inkomensgrens voor de toekenning van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming.

B.7.2. Die bepaling is verantwoord door het wettige doel dat erin bestaat dat kinderen niet twee keer in aanmerking worden genomen bij het bepalen van de inkomensgrens voor de verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging.

B.7.3. De omstandigheid dat de kinderen bij één van beide ouders gedomicilieerd zijn ingevolge het vonnis waarbij de scheiding is vastgesteld, is onbelangrijk, daar de in het geding zijnde bepaling in elk geval belet dat de kinderen als persoon ten laste van beide ouders kunnen worden ingeschreven.

Hoewel elke ouder gedeeltelijk de last op zich neemt van de uit hun verbintenis geboren kinderen, maakt de in het geding zijnde bepaling het niet mogelijk die daadwerkelijk gedragen last in aanmerking te nemen ten aanzien van elke ouder voor de berekening van de inkomensgrens voor de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging.

Dat verschil in behandeling is niet redelijk verantwoord ten opzichte van het doel van de wetgever om, bij het bepalen van de inkomensgrens voor de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming, rekening te houden met de verhoging van de daaruit voortvloeiende lasten in het beschouwde gezin en met de werkelijke situatie van de opvoeding van de kinderen in de concrete gezinscontext.

B.7.4. Ook al is het legitiem dat de wetgever wil vermijden dat alle kinderen van gescheiden ouders twee keer in aanmerking worden genomen voor de verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging, is het niettemin onevenredig te erkennen dat, enerzijds, een gelijkmatig verdeelde huisvesting en bijgevolg een verdeling van de last van de kinderen onder de gescheiden ouders moet worden bevoorrecht, terwijl, anderzijds, wordt geweigerd hen te beschouwen als op zijn minst gedeeltelijk ten laste van de ouder die om de verhoogde tegemoetkoming verzoekt.

B.8. Dat onverantwoorde verschil in behandeling vindt evenwel zijn oorsprong niet in de in het geding zijnde bepaling, maar in de ontstentenis van een wetsbepaling die toelaat, bij het bepalen van de inkomensgrens voor de toekenning van een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging, rekening te houden met de last die daadwerkelijk door elke ouder wordt gedragen in de huisvesting en de opvoeding van hun kinderen, wanneer die kinderen door de ouders gelijkmatig worden gehuisvest.

B.9. Wanneer de vaststelling van een lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de in het geding zijnde bepaling toe te passen met inachtneming van de referentienormen op grond waarvan het Hof zijn toetsingsbevoegdheid uitoefent, geeft het Hof aan dat het aan de rechter staat een einde te maken aan de schending van die normen.

Zulks is te dezen niet het geval. Het Hof kan de in B.8 uitgedrukte vaststelling van een lacune immers niet nader preciseren aangezien het niet beschikt over een beoordelingsbevoegdheid die gelijkwaardig is aan die van de wetgever. Bij ontstentenis van toelichtingen kan de in B.8 vastgestelde lacune niet rechtstreeks door de verwijzende rechter worden weggewerkt. Het staat dus aan de wetgever, en alleen aan hem, om met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, te beoordelen op welke manier en in welke mate de last die de ouders daadwerkelijk voor hun kinderen dragen, in aanmerking moet worden genomen om de inkomensgrens te bepalen die toelaat een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging toe te kennen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 126 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

- De ontstentenis van een wetsbepaling die het mogelijk maakt, bij het bepalen van de inkomensgrens die toelaat een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging toe te kennen, de last die elke ouder daadwerkelijk draagt in de huisvesting en de opvoeding van hun kinderen, wanneer die kinderen gelijkmatig worden gehuisvest door de ouders, in aanmerking te nemen, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 5 december 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût