

Rolnummer 6103
Arrest nr. 4/2016 van 14 januari 2016

## ARREST

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 7 van de wet van 12 mei 2014 houdende wijziging van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, met het oog op een effectieve invordering van onderhoudsschulden (vervanging van artikel 16, § 2, van de wet van 21 februari 2003), ingesteld door Vincent Minne en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 november 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 december 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 7 van de wet van 12 mei 2014 houdende wijziging van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, met het oog op een effectieve invordering van onderhoudsschulden (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 mei 2014) door Vincent Minne, Jean-Marc Minne, Saskia Poel en René Plasschaert, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. H. Van de Cauter, advocaat bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door J. De Vleeschouwer, adviseur bij de FOD Financiën, heeft een memorie ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 september 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût 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 14 oktober 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 14 oktober 2015 de dag van de terechtzitting bepaald op 18 november 2015.

Op de openbare terechtzitting van 18 november 2015 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. H. Van de Cauter, voor de verzoekende partijen;
  - . adviseur J. De Vleeschouwer, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak 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. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen verklaren een belang te hebben bij hun beroep tot vernietiging van artikel 7 van de wet van 12 mei 2014 « houdende wijziging van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, met het oog op een effectieve invordering van onderhoudsschulden » (hierna : de wet van 12 mei 2014) doordat zij onderhoudsgeld aan hun ex-echtgenoten dienen te betalen en doordat de Dienst voor alimentatievorderingen (hierna : DAVO) bij hen beslagen heeft gelegd of zou kunnen leggen, waarbij hun inkomen onder de leefloongrens kan dalen.

A.1.2. De verzoekende partijen voeren in een enig middel de schending aan van artikel 23 van de Grondwet. Zij betogen dat die grondwetsbepaling een *standstill*-verplichting inhoudt die waarborgt dat het bestaande beschermingsniveau niet mag worden afgebouwd.

Zij klagen aan dat de bestreden bepaling hun recht op een menswaardig bestaan in het gedrang brengt.

Zij wijzen erop dat volgens artikel 1410, § 2, 7<sup>o</sup>, van het Gerechtelijk Wetboek de bedragen die als bestaansminimum (thans het leefloon) worden uitgekeerd, niet in beslag mogen worden genomen, maar dat die uitsluiting krachtens artikel 1412 van datzelfde Wetboek niet geldt voor beslagen tot inning van onderhoudsgeld. Volgens hen is dat niet verenigbaar met artikel 23 van de Grondwet.

Nu gaat de wetgever nog een stap verder door op onrechtstreekse wijze te bepalen dat de DAVO nu ook het leefloon in beslag kan nemen.

Volgens de verzoekende partijen gebeurt dit om louter budgettaire motieven en niet om hulp te bieden aan de personen die recht hebben op onderhoudsgeld.

Krachtens het vroegere artikel 16, § 2, van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën mocht de DAVO het leefloon van de onderhoudsplichtige niet in beslag nemen en mocht die dienst geen beslag leggen dat het inkomen van de onderhoudsplichtige onder het bedrag van het leefloon zou doen dalen. Die bepaling is vervangen door de bestreden bepaling, die de DAVO dezelfde rechten geeft als de onderhoudsgerechtigde bij het invorderen van onderhoudsgelden.

De bedoeling van de wetgever kan worden opgemaakt uit de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2476/1, pp. 17-18).

Volgens de verzoekende partijen maakt de bestreden wetswijziging het mogelijk dat de DAVO het leefloon, of minstens een deel daarvan, in beslag neemt.

A.2.1. De Ministerraad voert in eerste instantie aan dat het gegeven dat de eerste, de tweede en de derde verzoekende partij in het verleden met de DAVO te maken kregen, niet relevant is voor hun belang bij de vernietiging van de bestreden bepaling, die enkel van toepassing is op aanvragen om tegemoetkoming van de DAVO vanaf 1 augustus 2014.

De Ministerraad is van mening dat de feitelijke omstandigheden waarin de verzoekende partijen zich bevinden, in hun verzoekschrift niet erg accuraat worden weergegeven, maar hij erkent dat dit niet wegneemt dat zij in de toekomst kunnen worden geconfronteerd met de bestreden bepaling.

Voor het overige hebben de verzoekende partijen volgens de Ministerraad geen belang bij de discussie die tijdens de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling is gevoerd over de vraag of de federale overheid dan wel de lokale overheden moeten instaan voor het leefloon van de onderhoudsplichtige.

A.2.2. De Ministerraad zet uiteen dat bij de wet van 8 mei 1989 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wat het verlenen van voorschotten op en het invorderen van onderhoudsgelden betreft, een stelsel werd ingevoerd waarbij het OCMW een voorschot van 125 euro per onderhoudsgerechtigd kind gaf.

De terugvordering van die voorschotten door het OCMW ten laste van de onderhoudsplichtige mocht niet ertoe leiden dat diens bestaansmiddelen geringer werden dan het bestaansminimum waarop hij aanspraak kon maken.

Bij de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën werd vervolgens voorzien in een stelsel van toekenning van voorschotten van de DAVO met een maximum van 175 euro per onderhoudsgerechtigd kind. Artikel 16 van die wet bepaalde dat een terugvordering door de DAVO het leefloon van de onderhoudsplichtige niet in gevaar mocht brengen.

De bestreden bepaling maakt het nu mogelijk dat de DAVO de inkomsten van de onderhoudsplichtige volledig in beslag neemt. De aanspraak van de onderhoudsplichtige op een leefloon blijft evenwel gewaarborgd door de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Indien het beslag van de DAVO zou meebrengen dat het inkomen van de onderhoudsplichtige onder het leefloon daalt, kan hij een beroep doen op het OCMW om toch een leefloon te krijgen.

A.2.3. Volgens de Ministerraad doet de bestreden bepaling derhalve geen afbreuk aan het recht op een leefloon van de in gebreke blijvende onderhoudsplichtige. Zo doet die bepaling ook geen afbreuk aan artikel 23 van de Grondwet, aangezien geen afbreuk wordt gedaan aan het recht dat werd gewaarborgd op het tijdstip dat die grondwetsbepaling in werking is getreden.

A.2.4. De Ministerraad betoogt voorts dat de bestreden bepaling de vroegere bescherming niet in aanzienlijke mate vermindert. Dat de onderhoudsplichtige eventueel genoodzaakt zal zijn een beroep te doen op het OCMW, kan niet worden beschouwd als een aanzienlijke beperking van zijn bescherming.

De Ministerraad wijst erop dat uit het verzoekschrift blijkt dat minstens drie van de verzoekende partijen het OCMW in het verleden al hebben aangesproken.

A.2.5. Zelfs indien er sprake zou zijn van een beperkte vermindering van het beschermingsniveau ten aanzien van de onderhoudsplichtige, dan nog is die beperking volgens de Ministerraad hoe dan ook ingegeven door redenen die verband houden met het algemeen belang.

De fundamentele maatschappelijke plicht van de onderhoudsplichtige ten aanzien van de onderhoudsgerechtigde kinderen en de draagkracht van de samenleving bij diens nalaten om zijn verplichtingen na te komen, moeten immers tegen elkaar worden afgewogen.

De Ministerraad stelt dat in de parlementaire voorbereiding is gewezen op het wezenlijke verschil tussen onderhoudsschulden en andere schulden en op het belang van het betalen van de onderhoudsschulden (*Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2476/1, pp. 6-7, en Kamer, 2002-2003, DOC 50-1627/001, p. 4).

Volgens de Ministerraad mag de responsabilisering van de onderhoudsplichtige niet uit het oog worden verloren.

Zoals tijdens de parlementaire voorbereiding is uiteengezet, is de DAVO niet altijd in staat om het leefloon van de onderhoudsplichtige correct te bepalen. Het kan niet worden aanvaard dat het van het toeval zou afhangen dat iemand een te laag of te hoog leefloon zou ontvangen. De OCMW's beschikken over de nodige deskundigheid om het leefloon wel correct te bepalen.

Bij de totstandkoming van de bestreden bepaling is benadrukt dat sommige onderhoudsplichtigen verschillende inkomsten genieten die elk afzonderlijk lager zijn dan het leefloon, maar waarbij het totale inkomen toch hoger is dan het leefloon als hun inkomsten worden opgeteld. Voor zover het beslag van de DAVO afbreuk zou doen aan het leefloon, kan het OCMW de juiste vermogenstoestand van de onderhoudsplichtige bepalen.

A.3.1. Wat hun belang bij het beroep betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat niet ernstig kan worden betwist dat zij als schuldenaren van onderhoudsgelden in een situatie verkeren of zullen verkeren dat hun hele inkomen en zelfs hun leefloon door DAVO in beslag kan worden genomen.

Zij hebben dan ook het vereiste belang, zoals de Ministerraad zelf toegeeft wat de derde verzoekende partij betreft.

A.3.2. In antwoord op de stelling van de Ministerraad dat het superprivilege van artikel 1412 van het Gerechtelijk Wetboek verantwoordt dat de onderhoudsverplichting zwaarder doorweegt dan het recht op sociale bescherming en op een menswaardig leven zoals dat door artikel 23 van de Grondwet wordt gewaarborgd, wijzen de verzoekende partijen erop dat die grondwetsbepaling een *standstill*-verplichting inhoudt en dat de mogelijkheid voor de DAVO om het leefloon volledig in beslag te nemen een aanzienlijke achteruitgang van hun sociale bescherming teweegbrengt.

Wat betreft het argument van de Ministerraad dat de DAVO het bedrag van het leefloon niet concreet kan bepalen, antwoorden de verzoekende partijen dat de DAVO een federale overheidsdienst is, die dus eenvoudig bij andere diensten kan vernemen welk leefloon een onderhoudsplichtige heeft.

Dat het leefloon varieert volgens de persoonlijke situatie van de onderhoudsplichtige, is volgens de verzoekende partijen niet relevant. Het blijft immers een minimuminkomen dat aan bepaalde objectieve omstandigheden wordt aangepast.

Het feit dat een onderhoudsplichtige van verschillende instellingen vergoedingen of toelagen verkrijgt waarvan het bedrag telkens lager ligt dan het leefloon, zonder gezamenlijk het leefloon te overstijgen, kan geen reden zijn om de onderhoudsplichtige te beroven van het bedrag dat overeenstemt met het leefloon. Dat was overigens de draagwijdte van het vroegere artikel 16, § 2, tweede lid, van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën.

Volgens de verzoekende partijen toont de Ministerraad overigens niet aan dat het OCMW het verschil zou bijpassen. Dat is ook onmogelijk, aangezien de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, die het leefloon heeft ingevoerd, het OCMW niet het recht geeft om aan iemand een dubbel leefloon uit te keren. Er is dus geen rechtsgrond om nog een deel bij te passen voor wie al een leefloon ontvangt.

Daaruit volgt dat, minstens in de situatie waarin een persoon een leefloon geniet en dit door de DAVO geheel of gedeeltelijk in beslag wordt genomen, die persoon niet een tweede maal van het OCMW een leefloon kan ontvangen.

De verzoekende partijen wijzen er tot slot op dat ook in de gevallen waarin iemand een inkomen heeft dat lager is dan het leefloon en dit door de DAVO in beslag wordt genomen, het niet zeker is dat het OCMW een leefloon toekent, omdat het OCMW op basis van artikel 3, 4°, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie van oordeel kan zijn dat het inkomen van de betrokkene voldoende hoog is.

- B -

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 7 van de wet van 12 mei 2014 « houdende wijziging van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, met het oog op een effectieve invordering van onderhoudsschulden » (hierna : de wet van 12 mei 2014).

De bestreden bepaling vervangt paragraaf 2 van artikel 16 van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën (hierna : wet van 21 februari 2003) als volgt :

« De Dienst voor alimentatievorderingen beschikt met het oog op de inning en invordering van onderhoudsgelden over dezelfde rechten, vorderingen en waarborgen als de onderhoudsgerechtigde ».

B.2.1. Vóór de aanneming van de wet van 21 februari 2003 waren de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : OCMW) ermee belast voorschotten op onderhoudsgelden toe te kennen en die onderhoudsgelden te innen of in te vorderen ten laste van de in gebreke blijvende onderhoudsplichtige.

Artikel 68<sup>ter</sup> van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalde :

« § 1. De voorschotten worden toegekend, hetzij op aanvraag van de betrokkene, hetzij ambtshalve, door het bevoegde openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

De aanvraag om voorschotten wordt ingediend bij het bevoegde openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, dat binnen de 30 dagen na ontvangst, een met redenen omklede beslissing neemt; deze beslissing heeft uitwerking vanaf de eerste dag van de termijn tijdens dewelke de aanvraag op geldige wijze werd ingediend.

De onderhoudsgerechtigde aan wie voorschotten zijn toegekend, doet onverwijld aangifte van elk nieuw gegeven dat een weerslag kan hebben op het hem toegekende bedrag.

De Koning bepaalt de modaliteiten betreffende de indiening van de aanvraag, de betekening van de voormelde beslissing en de betaling van de voorschotten. Hij bepaalt de te volgen procedure in geval van onbevoegdheid van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat de aanvraag ontvangt.

§ 2. Binnen vijf werkdagen na zijn beslissing tot toekenning van voorschotten stelt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn de onderhoudsplichtige bij aangetekende brief in gebreke met betrekking tot het voldoen van zijn verplichtingen. Vanaf deze ingebrekestelling zijn enkel de betalingen verricht aan dit centrum bevrijdend voor de onderhoudsplichtige. De voormelde aangetekende brief geldt als ingebrekestelling van de onderhoudsplichtige in de zin van artikel 1139 van het Burgerlijk Wetboek.

De Koning bepaalt de te volgen procedure in geval van bevoegdheidswijziging tussen openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

§ 3. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn gaat over tot de invordering van de integrale termijnen van het onderhoudsgeld die aanleiding geven tot de betaling van

voorschotten. Te dien einde oefent het alle burgerlijke rechten en vorderingen van de onderhoudsgerechtigde betreffende het onderhoudsgeld uit. Het is bovendien gesubrogeerd in de rechten van de onderhoudsgerechtigde ten belope van de toegekende voorschotten.

Geen enkele invordering mag nochtans geschieden zolang de onderhoudsplichtige het bestaansminimum geniet of indien hij slechts beschikt over bestaansmiddelen die lager liggen of gelijk zijn aan het bedrag van het bestaansminimum waarop hij aanspraak zou kunnen maken.

Bovendien mag deze terugvordering niet tot resultaat hebben dat de onderhoudsplichtige slechts zou beschikken over bestaansmiddelen die lager liggen dan het bedrag van het bestaansminimum waarop hij aanspraak zou kunnen maken.

§ 4. Wanneer de onderhoudsgerechtigde gerechtigd is om, met uitsluiting van de onderhoudsplichtige, diens inkomsten, alsook alle andere hem door derden verschuldigde geldsommen te ontvangen, kan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn het vonnis of de overeenkomst bedoeld in artikel 68*bis*, § 2, 2°, na kennisgeving bij aangetekende brief, tegenwerpen aan alle derden-schuldenaars.

§ 5. Behoudens andersluidende rechterlijke beslissing, kan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, ter vergoeding van de administratiekosten, de in te vorderen bedragen verhogen met een percentage op de hoofdschuld dat de 10 percent niet mag overschrijden.

De onderhoudsplichtige die zich niet kwijt van zijn verplichtingen op de vervaldag bepaald in de rechterlijke beslissing of in de overeenkomst bedoeld in artikel 68*bis*, § 2, 2° is vanaf de ingebrekestelling bedoeld in § 2, een nalatigheidsintrest verschuldigd berekend tegen de wettelijke rentevoet. De intresten blijven door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn verworven.

[...] ».

B.2.2. Het regeringsamendement dat heeft geleid tot artikel 68*ter*, § 3, tweede en derde lid, is als volgt verantwoord :

« Geen enkele invordering mag geschieden noch bij de onderhoudsplichtige die het bestaansminimum geniet, noch bij de onderhoudsplichtige wiens bestaansmiddelen lager liggen dan het bestaansminimum » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 479/3, p. 3).

In het verslag namens de commissie voor de volksgezondheid en het leefmilieu van de Kamer van volksvertegenwoordigers is vermeld :

« Amendement nr. 10 van de Regering (Stuk nr. 479/3) verhindert elke invordering bij een onderhoudsplichtige wiens bestaansmiddelen lager liggen dan het bestaansminimum. Voorts verhindert of beperkt het de terugvorderingen die tot resultaat zouden hebben dat de

onderhoudsplichtige slechts zou beschikken over bestaansmiddelen die lager liggen dan het bedrag van het bestaansminimum waarop hij aanspraak zou kunnen maken.

Het amendement nr. 10 wordt eenparig aangenomen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 479/4, p. 16, en Senaat, B.Z. 1988, nr. 399-2).

De wetgever was derhalve van oordeel dat de invordering, door de OCMW's, bij in gebreke blijvende onderhoudsplichtigen, van onderhoudsgelden die aanleiding gaven tot het uitkeren van voorschotten aan onderhoudsgerechtigde kinderen, niet mogelijk was indien de onderhoudsplichtige zelf een bestaansminimum (nu : leefloon) ontving of indien diens bestaansmiddelen lager waren dan het bestaansminimum, of in zoverre die invordering tot gevolg zou hebben dat zijn bestaansmiddelen zouden dalen onder het bestaansminimum waarop hij aanspraak had kunnen maken.

B.3. Na de beperkingen en tekortkomingen van het systeem van voorschotten op onderhoudsgelden via het OCMW te hebben vastgesteld, heeft de wetgever een fonds willen oprichten dat belast is met de voorschotten en met de terugvordering van de alimentatievergoedingen (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1627/001, p. 5). Aldus is de wet van 21 februari 2003 aangenomen, waarvan artikel 30, 2°, het voormelde artikel 68<sup>ter</sup> opheft.

B.4.1. Luidens artikel 3 van de wet van 21 februari 2003, vervangen bij artikel 328 van de programmawet van 22 december 2003, heeft de Dienst voor alimentatievorderingen (hierna : de DAVO) de opdracht de onderhoudsgelden ten laste van de onderhoudsplichtige te innen of in te vorderen. Hij is eveneens ermee belast voorschotten te betalen op een of verscheidene en welbepaalde termijnen van onderhoudsgelden die verschuldigd zijn aan de kinderen en die zijn vastgesteld hetzij door een uitvoerbare gerechtelijke beslissing, hetzij in een overeenkomst als bedoeld in artikel 1288, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek, hetzij bij een uitvoerbare schikking bedoeld in de artikelen 731 tot 734 van het Gerechtelijk Wetboek.

De tegemoetkoming van de DAVO brengt, ten laste van de onderhoudsplichtige, de betaling met zich mee van een bijdrage in de werkingskosten van die Dienst die 13 pct. van het bedrag van de te innen of in te vorderen hoofdsommen bedraagt (artikel 5 van de wet).



B.4.2. De artikelen 12 tot 16 van de wet zijn gewijd aan de inning en de invordering van het onderhoudsgeld bij de onderhoudsplichtige.

Artikel 12 van de wet van 21 februari 2003, vervangen bij artikel 336 van de programmawet van 22 december 2003, bepaalt :

« § 1. Voor de inning en de invordering van de alimentatievordering treedt de Dienst voor alimentatievorderingen op voor rekening en in naam van de onderhoudsgerechtigde.

§ 2. Indien de Dienst voor alimentatievorderingen voorschotten op onderhoudsgeld heeft toegekend aan de onderhoudsgerechtigde, treedt de Dienst, ten belope van de toegekende voorschotten, van rechtswege in de plaats van de onderhoudsgerechtigde, met name in de burgerlijke rechten en vorderingen en in de waarborgen waarover die met het oog op de inning en de invordering van zijn alimentatievordering beschikt ».

B.4.3. Vóór de wijziging bij het bestreden artikel 7 van de wet van 12 mei 2014 bepaalde artikel 16 van de wet van 21 februari 2003 :

« § 1. De in de artikelen 1409, 1409*bis* en 1410, § 1, § 2, 1° tot 6°, § 3 en § 4, van het Gerechtelijk Wetboek vastgelegde beperkingen en uitsluitingen inzake de overdracht en het beslag zijn niet van toepassing.

§ 2. Geen enkele invordering mag nochtans geschieden zolang de onderhoudsplichtige het leefloon geniet of indien hij slechts beschikt over bestaansmiddelen die lager liggen of gelijk zijn aan het bedrag van het leefloon waarop hij aanspraak zou kunnen maken.

Bovendien mag de invordering niet tot resultaat hebben dat de onderhoudsplichtige slechts zou beschikken over bestaansmiddelen die lager liggen dan het bedrag van het leefloon waarop hij aanspraak zou kunnen maken.

§ 3. Indien de onderhoudsplichtige overeenkomstig artikel 1675/2 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek een collectieve schuldenregeling heeft verkregen, wordt de Dienst voor alimentatievorderingen, voor de toepassing van de artikelen 1675/7 en 1675/13 van het Gerechtelijk Wetboek, geacht een schuldeiser van onderhoudsgelden te zijn ».

Het voormelde artikel 16, § 2, schreef aldus uitdrukkelijk voor dat de DAVO niet kon overgaan tot een beslaglegging bij de in gebreke blijvende onderhoudsplichtige indien die laatste een leefloon genoot of indien zijn middelen lager lagen dan of gelijk waren aan het bedrag van het leefloon, of in zoverre die invordering tot gevolg zou hebben dat zijn middelen zouden dalen onder het leefloon waarop hij aanspraak zou kunnen maken.

B.5.1. Met de bestreden bepaling heeft de wetgever een einde willen maken aan die onmogelijkheid voor de DAVO om over te gaan tot de invordering van de voorschotten op onderhoudsgelden op het bedrag onder de limiet van het leefloon waarover de onderhoudsplichtige beschikt. De DAVO beschikt voortaan aldus over dezelfde rechten, vorderingen en waarborgen als de onderhoudsgerechtigde.

B.5.2. Artikel 1410, § 2, 7° en 8°, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« De volgende schuldvorderingen zijn niet vatbaar voor overdracht of beslag ten laste van de rechthebbende :

[...]

7° de bedragen uitgekeerd als bestaansminimum;

8° de bedragen uitgekeerd als maatschappelijke dienstverlening door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ».

Artikel 1412 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt :

« De beperkingen en uitsluitingen waarin de artikelen 1409, 1409*bis* en 1410, § 1, § 2, 1° tot 7°, § 3 en § 4 voorzien, zijn niet van toepassing :

1° wanneer de overdracht of het beslag wordt verricht wegens de onderhoudsverplichtingen bedoeld in de artikelen 203, 203*bis*, 205, 206, 207, 213, 223, 301, 303, 336 of 364 van het Burgerlijk Wetboek, in artikel 1280, eerste lid, van dit Wetboek of in een overeenkomst, gesloten krachtens artikel 1288 van dit Wetboek;

2° wanneer het loon, het pensioen of de toelage moet worden uitgekeerd aan de echtgenoot of aan een andere uitkeringsgerechtigde bij toepassing van de artikelen 203*ter*, 221, 301, § 11, van het Burgerlijk Wetboek of van artikel 1280, vijfde lid, van dit Wetboek;

3° wanneer de rechter artikel 387*ter*, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek heeft toegepast.

[...] ».

B.6.1. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 12 mei 2014 wordt de bij het bestreden artikel 7 voorgeschreven maatregel als volgt verantwoord :

« In artikel 16 van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën wordt de paragraaf 2 aangepast. Hierdoor worden de invorderingsmogelijkheden van de onderhoudsgerechtigde en de DAVO

gelijkgeschakeld. Artikel 1412 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de loongrenzen voorzien in artikel 1409 van hetzelfde wetboek waaronder geen beslag kan worden gelegd niet gelden wanneer het beslag wordt gelegd wegens onderhoudsverplichtingen. Artikel 16, § 2, van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën verhindert de DAVO om in te vorderen beneden de grenzen van het leefloon.

In de hoorzitting die werd georganiseerd in de Senaat op 27 maart 2013, werd duidelijk dat de bestaande regeling enkele problemen veroorzaakt. Ten eerste varieert het leefloon volgens de persoonlijke situatie van de onderhoudsplichtige en is het voor DAVO praktisch onmogelijk om het bedrag van het leefloon zelf te berekenen. Ten tweede kan het zijn dat een onderhoudsplichtige van verschillende instellingen vergoedingen of toelagen geniet waarvan het afzonderlijk bedrag telkens lager ligt dan het leefloon, maar die samen genomen het leefloon overstijgen. Ten slotte blijkt dat de DAVO er onder meer door deze beperking niet in slaagt om een hoog percentage van betaalde voorschotten en achterstallen in te vorderen.

Om deze redenen is het noodzakelijk om DAVO gelijke invorderingsmogelijkheden te geven als de onderhoudsgerechtigde. In de huidige stand van zaken beschikt de onderhoudsgerechtigde over de mogelijkheid om onderhoudsschulden terug te vorderen indien men geen beroep doet op de werking van DAVO. Het artikel wil deze discrepantie opheffen. Door de invoering van het artikel zal er geen onderscheid meer zijn tussen de situatie waarin de DAVO optreedt voor een onderhoudsgerechtigde of deze waarin de onderhoudsgerechtigde zelf optreedt » (*Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2476/1, pp. 17-18; *ibid.*, nr. 5-2476/3, pp. 25-27).

De minister van Financiën preciseerde :

« Artikel 16 van de DAVO-wet voorzag tot nog toe in een beperking van de invorderingsmogelijkheden tot aan het bedrag van het leefloon. Het ontwerp voorziet dat DAVO over dezelfde innings- en invorderingsrechten beschikt als de onderhoudsgerechtigde. Concreet komt dit erop neer dat onder de grens van het leefloon zal kunnen worden ingevorderd, wat DAVO vandaag niet kan. Als onze maatschappij zijn kinderen écht als van openbaar belang beschouwt, dan moeten we als maatschappij onze verantwoordelijkheid nemen » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3452/003, p. 6).

B.6.2. Uit die parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever de DAVO op het stuk van de inning en invordering van onderhoudsgelden bij de in gebreke blijvende onderhoudsplichtige, inzonderheid bij eventuele inbeslagnames, heeft willen gelijkstellen met de onderhoudsgerechtigde door een einde te maken aan het onderscheid dat tot dan bestond naargelang de DAVO optrad voor rekening van de onderhoudsgerechtigde dan wel persoonlijk handelde.

B.7. De verzoekende partijen voeren in een enig middel de schending aan van artikel 23 van de Grondwet. Zij zijn van mening dat de bestreden wetswijziging tot gevolg heeft dat de DAVO bij hen als onderhoudsplichtigen beslagen kan leggen voor zulke bedragen dat hun recht op een leefloon niet langer gewaarborgd is en dat, derhalve, hun bij dat grondwetsartikel gewaarborgde recht op een menswaardig bestaan in het gedrang wordt gebracht.

B.8.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op sociale bijstand. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

B.8.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 blijkt dat de Grondwetgever, door het recht op sociale bijstand te waarborgen, het in de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn gewaarborgde recht op het oog had (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4°, pp. 99 en 100). In die aangelegenheid bevat artikel 23 een *standstill*-verplichting die de bevoegde wetgever verbiedt het beschermingsniveau aanzienlijk te verminderen zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan.

B.9.1. In de uiteenzettingen die voorafgaan aan het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de bestreden wet heeft de wetgever herinnerd aan de juridische grondslag van de onderhoudsvorderingen : zowel artikel 203, § 1, van het Burgerlijk Wetboek als artikel 27 van het Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989 erkennen de primaire verantwoordelijkheid van de ouders om te zorgen voor de levensomstandigheden die een kind in staat moeten stellen om zich te ontwikkelen, zowel op lichamelijk, geestelijk, intellectueel, zedelijk als maatschappelijk gebied, naar hun vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden (*Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-2476/1, pp. 1 en 2).

B.9.2. In de parlementaire voorbereiding is er eveneens aan herinnerd hoe de noodzaak om de DAVO op te richten werd verantwoord bij de aanneming van de wet van 2003 :

« Het is in ieder opzicht van belang dat die verplichtingen worden nageleefd : het is van levensbelang voor de eiser, omdat hij de alimentatie uiteraard nodig heeft aangezien hij ervan moet leven; het is een dwingende noodzaak voor de politieke orde, die enerzijds niet kan dulden dat de instellingen waarop zij berust, ongestraft worden uitgehold en er anderzijds voor moet waken dat het verzuim van de familie niet tot gevolg heeft dat de behoeftigen ten laste komen van de gemeenschap.

Die motieven gelden nog steeds. De oprichting van een Fonds voor alimentatievorderingen beantwoordt aan een nood aan gerechtigheid en is een belangrijk instrument in de strijd tegen de alimentatie-onzekerheid en de armoede voor de eenoudergezinnen of de instant-gezinnen » (*ibid.*, p. 8).

B.9.3. Met betrekking tot de invordering van de onderhoudsgelden en de voorschotten door de DAVO is erop gewezen :

« Bij het invorderen van de betaalde voorschotten en de achterstallen blijkt echter dat de DAVO bepaalde wettelijke hindernissen ondervindt om deze bedragen op een efficiënte wijze in te vorderen [...]. Deze hindernissen vertalen zich ook in concrete bedragen. Het totaal in te vorderen bedrag voor DAVO bedroeg eind 2009 zo'n 194,1 miljoen euro en 217 miljoen euro in 2010. Het totaal ontvangen bedrag bedroeg in 2009 slechts 33,7 miljoen euro en in 2010 werd 45 miljoen euro gerecupereerd.

In het regeerakkoord van 1 december 2011 wordt het volgende voorzien : ‘ Om gezinnen te helpen waar de onderhoudsplichtige in gebreke blijft, wil de regering de werking van de dienst voor alimentatievorderingen (DAVO) verbeteren door onder andere de recuperatie van de voorschotten bij de onderhoudsplichtige ouder te optimaliseren en de bevolking nog beter te informeren over de dienstverlening van DAVO. ’ » (*ibid.*, pp. 10-11).

B.10.1. De wetgever streeft een wettig doel na wanneer hij de alimentatie-onzekerheid wil bestrijden van de onderhoudsgerechtigden die worden geconfronteerd met onderhoudsplichtigen die in gebreke blijven.

B.10.2. De bestreden maatregel streeft een doel van algemeen belang na. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 februari 2003 waren de OCMW's immers geconfronteerd met dermate hoge administratieve en financiële lasten dat zij niet meer in staat waren hun opdracht correct uit te voeren. De oprichting van de DAVO moest het dus mogelijk maken die moeilijkheden op te vangen, ook al was de wetgever zich bewust van de budgettaire gevolgen die dat met zich zou meebrengen (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004,

DOC 51-0473/001, p. 166). Gelet op het feit dat de voorschotten die worden toegekend op de onderhoudsgelden die verschuldigd zijn aan de kinderen, in geringe mate worden gerecupereerd door de DAVO, met name wegens de onvatbaarheid voor beslag van de inkomsten van de onderhoudsplichtige onder het bedrag van het leefloon, vermocht de wetgever rechtmatig ervan uit te gaan dat daaraan een einde moest worden gemaakt, zo niet zou de DAVO worden geconfronteerd met dermate hoge financiële lasten dat de levensvatbaarheid van het systeem in het gedrang zou komen.

B.10.3. De maatregel is relevant om dat doel te bereiken en is niet onevenredig met dat laatste. Zoals in B.5.1 is vermeld, bestond de mogelijkheid waarover de DAVO voortaan beschikt om de toegekende voorschotten in te vorderen, immers reeds voor de onderhoudsgerechtigden in wier rechten de DAVO wordt gesubrogeerd. Die subrogatie is bovendien alleen van toepassing op het bedrag van die voorschotten en niet op de bijdrage in de werkingskosten van de Dienst ten laste van de onderhoudsplichtige op grond van artikel 5 van de wet, die een specifieke schuldvordering van de DAVO vormt, en die bijgevolg onderworpen blijft aan de door het Gerechtelijk Wetboek vastgestelde regels met betrekking tot de onvatbaarheid voor beslag.

Er dient nog te worden opgemerkt dat het bedrag van het onderhoudsgeld ten behoeve van de kinderen oorspronkelijk is vastgesteld in het kader van een gerechtelijke procedure tijdens welke de rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt rekening kan houden met de inkomsten van de onderhoudsgerechtigde en de onderhoudsplichtige om de draagkracht van elkeen te beoordelen.

Uit de combinatie van de artikelen 1410, § 2, 8°, en 1412 van het Gerechtelijk Wetboek vloeit ten slotte voort dat de door het OCMW als maatschappelijke dienstverlening betaalde bedragen, die het recht van elkeen op een menswaardig leven moeten waarborgen, niet vatbaar zijn voor beslag, ook niet voor de invordering van onderhoudsgelden. Het voormelde artikel 1410, § 2, 8°, bepaalt immers dat de bedragen die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn als maatschappelijke dienstverlening zijn uitgekeerd, niet vatbaar zijn voor beslag ten laste van de rechthebbende.

B.10.4. De bestreden maatregel brengt dus geen aanzienlijke achteruitgang met zich mee van het recht van de onderhoudsplichtigen op een menswaardig leven en hij is hoe dan ook verantwoord door motieven van algemeen belang. De maatregel doet bijgevolg geen afbreuk aan artikel 23 van de Grondwet.

B.11. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 januari 2016.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen