

Rolnummer 1967
Arrest nr. 129/2001 van 23 oktober 2001

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 60, § 3, 3°, van de bij koninklijk besluit van 19 december 1939 samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe en J.-P. Moerman, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus voorzitter H. Boel, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij vonnis van 8 mei 2000 in zake C. Houssa en anderen tegen de v.z.w. Kinderbijslagfonds van Brabant, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 19 mei 2000, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de regels die van toepassing zijn om te bepalen wie van de rechthebbende vader of moeder het recht op kinderbijslag doet ontstaan, en inzonderheid artikel 60, § 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 19 december 1939 houdende coördinatie van de wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, in zoverre ze de hoedanigheid van rechthebbende wijzigen naar gelang van het gezin waarvan het kind deel uitmaakt, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk of in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en met de artikelen 2.1, 2.2, 3.1, 16.1 en 26 van het Verdrag van New York van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, goedgekeurd bij de Belgische wet van 25 november 1991 ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeshil*

C. Houssa en P. Bacquelaine hebben twee dochters waarvoor zij, toen zij samenwoonden, kinderbijslag in het stelsel van de loontrekkenden genoten, aangezien P. Bacquelaine werknemer is.

Bij hun feitelijke scheiding in september 1990, gevolgd door een echtscheiding door onderlinge toestemming in april 1992, werd het hoederecht over de kinderen toevertrouwd aan C. Houssa, die exclusief het ouderlijk gezag uitoefent. Het Kinderbijslagfonds van Brabant, waarbij de werkgever van P. Bacquelaine is aangesloten, heeft het dossier naar het sociaal verzekeringsfonds gestuurd waarbij C. Houssa, die een vrij beroep uitoefent, is aangesloten. Dat fonds heeft de kinderbijslag uitgekeerd aan C. Houssa, in haar hoedanigheid van rechthebbende en bijslagtrekkende, tegen het tarief van de zelfstandigen.

C. Houssa en P. Bacquelaine betwisten de beslissing van het Kinderbijslagfonds van Brabant voor de Arbeidsrechtbank te Brussel. Zij klagen een verschil in behandeling aan, ten gevolge van artikel 60, § 3, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, tussen de kinderen, naargelang hun ouders gehuwd, feitelijk gescheiden of uit de echt gescheiden zijn en naargelang de kinderen bij de loontrekkende ouder of bij de zelfstandige ouder wonen. De Rechtbank stelt op hun verzoek aan het Hof de voormelde vraag.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 19 mei 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 25 oktober 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 november 2000.

Bij beschikking van 7 december 2000 heeft de voorzitter M. Melchior, op verzoek van C. Houssa van 6 december 2000, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan C. Houssa bij op 7 december 2001 ter post aangetekende brief.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 11 december 2000 ter post aangetekende brief;
- C. Houssa, wonende te 1050 Brussel, Viaductstraat 15, P. Bacquelaine, wonende te 4920 Sougné-Remouchamps, rue Ladry 26, A. Bacquelaine, wonende te 1050 Brussel, Viaductstraat 15, L. Bacquelaine, wonende te 1050 Brussel, Viaductstraat 15, bij op 26 december 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 januari 2001 ter post aangetekende brieven.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 19 februari 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 26 oktober 2000 en 26 april 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 19 mei 2001 en 19 november 2001.

Bij beschikkingen van 6 februari 2001, 20 maart 2001 en 22 mei 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld respectievelijk met de rechters L. Lavrysen, A. Alen en J.-P. Moerman.

Bij beschikking van 30 mei 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 20 juni 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 1 juni 2001 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 6 juni 2001 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Op de openbare terechtzitting van 20 juni 2001 :

- is verschenen : Mr. J.-M. Wolter, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en A. Alen verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van C. Houssa en P. Bacquellaine

A.1. De eisers voor de verwijzende rechter brengen in herinnering dat, tot de wijziging van artikel 60, § 3, 3°, a), van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders door artikel 33 van de wet van 1 augustus 1985, het bestaande stelsel ertoe strekte het kind kinderbijslag te laten genieten in het voor hem meest gunstige stelsel, aangezien één van de beide ouders loontrekkend was. Bij samenloop van rechthebbenden waarvan er één loontrekkend was, gaf het kind recht op kinderbijslag in het stelsel van de loontrekkenden zonder dat het criterium van het gezin in aanmerking werd genomen. Sinds de inwerkingtreding van de wet van 1 augustus 1985 wordt de toekenning van de kinderbijslag verbonden met het socio-professionele stelsel van de persoon met wie het kind een gezin vormt, dit wil zeggen de persoon die het kind daadwerkelijk opvoedt.

A.2. De eisers onderstrepen dat de aan het Hof voorgelegde problematiek geenszins betrekking heeft op die van de afstemming van het bedrag van de kinderbijslag in het stelsel van de zelfstandigen op dat van de loontrekkenden.

A.3. Ze zijn van mening dat de wetgever, doordat hij in de wetgeving het criterium « gezin » invoert, zich in het privé- en familiaal leven heeft gemengd vermits hij, op het vlak van de inkomsten, de kinderen van uit de echt gescheiden ouders van wie er één loontrekkend is en de andere zelfstandige, wanneer zij hun hoofdverblijfplaats bij de zelfstandige ouder hebben, benadeelt ten opzichte van de kinderen die ofwel bij hun beide ouders, ofwel bij de loontrekkende ouder wonen. Aangezien de keuze van de woonplaats van de kinderen het resultaat is van een pedagogische keuze, blijkt het criterium van het gezin een onrechtstreekse discriminatie te zijn die de feitelijk of uit de echt gescheiden ouders raakt naar gelang van de keuze die zij in het belang van de kinderen hebben gemaakt.

A.4. Zij doen gelden dat het door hen aangeklaagde verschil in behandeling op geen enkel objectief en redelijk verantwoord criterium berust, en dat de wetgever het evenredigheidsbeginsel niet in acht heeft genomen. Zij voegen daaraan toe dat geen enkele begeleidende maatregel is genomen ter compensatie van de gevolgen van de bekritiseerde maatregel voor de koopkracht van de gezinnen die het verschil moeten dragen tussen het bedrag van de kinderbijslag datgene wordt gestort in het stelsel van de zelfstandigen en datgene in het stelsel van de loontrekkenden. Zij besluiten daaruit dat het verschil in behandeling op buitensporige wijze afbreuk doet aan de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet.

A.5. De eisers voegen daaraan toe dat de in het geding zijnde bepaling bovendien een kennelijke schending inhoudt van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van de artikelen 2, 3, 16 en 19 van het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind.

Standpunt van de Ministerraad

A.6. De Ministerraad zet uiteen dat artikel 60, § 3, eerste lid, 3°, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders de regels vaststelt waarbij het recht op prioritaire kinderbijslag wordt bepaald in geval van cumulatie van een ander recht op kinderbijslag in het stelsel van de loontrekkenden en een ander recht dat afhankelijk is van het stelsel van de zelfstandigen, waarbij die regels niet noodzakelijkerwijze een cumulatie beogen die betrekking heeft op een rechthebbende vader en moeder. In de in dat artikel beoogde gevallen is het stelsel van de zelfstandigen prioritair van toepassing en sluit het elk recht in het stelsel van de loontrekkenden uit.

A.7. Hij brengt in herinnering dat één van de fundamentele kenmerken van het stelsel van de kinderbijslag erin bestaat dat de werkelijke inkomsten van de gezinnen niet in aanmerking worden genomen om het bestaan van het recht en het bedrag van de gestorte uitkeringen vast te stellen. De wet van 1 augustus 1985 had tot doel de bestaande band te herstellen tussen een kind voor wie de kinderbijslag wordt gestort en het gezin waarin de uitgaven worden gedaan. Aldus heeft het algemeen beginsel van verband tussen de kinderbijslag met het gezin waarin het kind wordt grootgebracht en opgevoed de wetgever ertoe gebracht de prioriteit van het recht op kinderbijslag te verankeren in het stelsel van de zelfstandigen, met name telkens wanneer het betrokken kind deel uitmaakt van een gezin dat exclusief is samengesteld uit één of meer zelfstandige rechthebbenden.

A.8. De Ministerraad doet gelden dat het criterium van onderscheid, namelijk dat het kind deel uitmaakt van het gezin van de zelfstandige rechthebbende, de opening van het recht op kinderbijslag in dat stelsel veeleer dan in het andere bepaalt. Dat criterium is logisch ten aanzien van het feit dat de opvoeding van het kind in al haar aspecten – zoals te dezen, waar het ouderlijk gezag uitsluitend wordt uitgeoefend door de ouder aan wie het hoederecht over het kind in hoofdorde is toevertrouwd – aan die ouder is toegewezen. Hij voegt daaraan toe dat het logischerwijze op basis van datzelfde criterium is dat de wetgever nadien alle consequenties heeft getrokken uit de invoering, in het recht, van het begrip gezamenlijk ouderlijk gezag. Hij stelt bijgevolg vast dat, rekening houdend met de bestaande familiale wetgeving, de wil van de wetgever om een logische en vanuit administratief oogpunt aanvaardbare uitzondering in het leven te roepen op het prioriteitsbeginsel van het stelsel van de loontrekkenden in geval van cumulatie met een recht in het stelsel der zelfstandigen redelijk is.

A.9. De Ministerraad is van mening dat de verwijzing in de prejudiciële vraag naar de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens alsmede naar het Verdrag inzake de rechten van het kind geen afbreuk kan doen aan die vaststelling.

A.10. Hij doet bovendien opmerken dat de toepassing van verschillende bedragen van kinderbijslag naar gelang van het stelsel dat van toepassing is slechts een gevolg is van het type van financiering van elk stelsel van kinderbijslag, waarbij het objectief en redelijk criterium dat steeds beslissend is geweest om de prioriteit van het ene stelsel boven het andere vast te stellen niet opnieuw in het geding wordt gebracht.

A.11. In zijn memorie van antwoord preciseert de Ministerraad dat de kinderbijslag een aanvullende bron van inkomen vormt dat bestemd is voor het budget inzake kosten van opvoeding en onderhoud van de kinderen, waarbij de bijdrage van de beide ouders de andere middelen in dat budget vormt. In dat verband onderstreept hij dat het onderhoudsgeld dat verschuldigd is door de ouder die het hoederecht niet heeft, wordt vastgesteld rekening houdend met de inkomsten van elk van de partijen, met inbegrip van het bedrag van de gestorte kinderbijslag, zodat dat budget ongewijzigd zal blijven.

A.12. Hij preciseert ook dat, in het geval waarin het ouderlijk gezag wordt uitgeoefend in een éénoudergezin of in een gezin waar er slechts één rechthebbende is, er geen cumulatie is binnen het gezin, en dat enkel het stelsel van de betrokken rechthebbende kan worden toegepast. Hij stelt bovendien vast dat het destijds gebruikte criterium van het gezin wel degelijk objectief is, aangezien het identieke situaties op dezelfde wijze benadert.

- B -

B.1.1. Artikel 60, § 3, 3°, van de bij koninklijk besluit van 19 december 1939 samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, bepaalt :

« behalve indien, met inachtneming van het bepaalde onder 1°, een recht bestaat op wezenbijslag bij toepassing van de artikelen 56*bis* of 56*quinquies* en onverminderd 2°, sluit het recht op kinderbijslag krachtens de bepalingen van voormeld koninklijk besluit van 8 april 1976 [houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen] ieder ander recht krachtens deze wetten uit :

a) indien het kind deel uitmaakt van een gezin dat uitsluitend samengesteld is uit één of meer rechthebbende zelfstandigen;

[...] ».

B.1.2. Die bepaling impliceert dat wanneer een kind wier ouders feitelijk of uit de echt gescheiden zijn, wordt toevertrouwd aan het exclusieve hoederecht van een ouder die een zelfstandige activiteit uitoefent, het recht op kinderbijslag te zijnen gunste wordt vastgesteld in het stelsel van de zelfstandigen, ook al is zijn andere ouder loontrekkend.

B.2. In de aan het Hof voorgelegde vraag wordt het Hof verzocht de situatie van het kind voor wie het exclusieve hoederecht is toevertrouwd aan diegene van zijn ouders die een zelfstandig beroep uitoefent en dat bijgevolg, met toepassing van de in het geding zijnde bepaling, recht geeft op de kinderbijslag in het stelsel van de zelfstandigen, te vergelijken met die van het kind dat hetzij samenwoont met zijn beide ouders van wie er één zelfstandig is en de andere loontrekkend, hetzij over wie het exclusieve hoederecht is toevertrouwd aan diegene van zijn ouders die loontrekkend is en dat bijgevolg recht geeft op kinderbijslag in het stelsel van de loonarbeiders.

B.3. De toekenning van kinderbijslag strekt 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. In dat verband heeft de wetgever ervoor geopteerd een verzekeringssysteem in te voeren dat onderscheiden is georganiseerd naar gelang van het stelsel waartoe de rechthebbende behoort. Op zich is dergelijke keuze niet discriminerend. Niettemin dient het Hof te onderzoeken of de aan het Hof voorgelegde bepaling geen verschil in behandeling in het leven roept dat niet redelijkerwijze zou kunnen worden verantwoord.

B.4.1. De in het geding zijnde bepaling is ingevoerd in de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders door artikel 33 van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen. Vóór de inwerkingtreding van die bepaling werd de prioriteit, in geval van samenloop van rechthebbenden die tot een verschillend stelsel behoren, steeds toegekend aan de loontrekkende rechthebbende. Die regel werd eveneens toegepast in geval van feitelijke scheiding en echtscheiding van de ouders, zelfs wanneer het exclusieve hoederecht over het kind werd toevertrouwd aan de zelfstandige ouder. Het voormelde artikel 33 heeft verscheidene uitzonderingen ingevoerd op het beginsel van de prioriteit van de loontrekkende rechthebbende, waaronder het geval waarin het kind deel uitmaakt van het gezin van de ouder die een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent.

B.4.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 1 augustus 1985 wordt aangegeven dat de wijzigingen die ze aanbrengt in de wetgeving op de kinderbijslag « [ertoe] strekken [...] deze regeling aan te passen aan de in andere wetgevingen doorgevoerde wijzigingen alsmede aan de maatschappelijke evolutie » (*Parl. St.*, Kamer, 1984-1985, nr. 1194/1, p. 5), en dat de wetgever het « logisch en administratief verantwoord » vond dat een aantal uitzonderingen werden vastgesteld op « de absolute voorrang van de kinderbijslagregeling voor werknemers op deze voor zelfstandigen », met name wanneer het kind deel uitmaakt van het gezin van een zelfstandige (*ibid.*, p. 6).

B.5. Het verschil in behandeling tussen de kinderen berust op een objectief criterium, namelijk het statuut van zelfstandige of van loontrekkende van de ouder aan wie het kind is toevertrouwd en die exclusief het ouderlijk gezag ten aanzien van het kind uitoefent. Het Hof merkt op dat, toen de wet van 1 augustus 1985 werd aangenomen, het begrip gezamenlijke uitoefening van het ouderlijk gezag nog niet was ingevoerd in artikel 374 van het Burgerlijk Wetboek.

B.6.1. De maatregel, die erin bestaat in het stelsel van de zelfstandigen het recht op kinderbijslag vast te stellen voor het kind wier ouders feitelijk of uit de echt gescheiden zijn en dat is toevertrouwd aan het exclusieve hoederecht van de zelfstandige ouder, is niet zonder verantwoording. Hij is immers coherent met het gehele systeem dat, behoudens uitzonderingen, ertoe strekt, in geval van samenloop van rechthebbenden, die ouder als prioritair aan te wijzen met wie het kind samenwoont, wat in de meeste gevallen van exclusief hoederecht over het kind door één van de ouders ertoe leidt dat aan die ouder tegelijkertijd de hoedanigheid van rechthebbende en van bijslagtrekkende wordt toegekend.

B.6.2. De maatregel is ook coherent met de instelling van het exclusieve hoederecht in geval van echtscheiding van de ouders, wat impliceert dat diegene van de ouders aan wie het exclusieve hoederecht wordt toegekend het ouderlijk gezag alleen uitoefent en alleen instaat voor de opvoeding van het kind, waarbij de andere ouder bijdraagt in de kosten voor levensonderhoud van dat kind door het storten van onderhoudsgeld. Het is juist dat de in het geding zijnde maatregel tot gevolg heeft dat het algemene inkomen van de gewezen echtgenoten, gezamenlijk beschouwd, vermindert wanneer het exclusieve hoederecht over de kinderen wordt toevertrouwd aan diegene van de ouders die een zelfstandige activiteit uitoefent, terwijl de andere loontrekkende ouder de hoedanigheid van rechthebbende had vóór

de echtscheiding. Het gaat echter om een patrimoniaal gevolg van de echtscheiding en van de daaruit voortvloeiende wijziging van de gezinssamenstelling.

B.7. Artikel 60, § 3, 3^o, a), is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.8. De prejudiciële vraag heeft ook betrekking op een mogelijke schending, door die bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de artikelen 2.1, 2.2, 3.1, 16.1 en 26 van het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind.

Wat betreft het in B.2 beschreven verschil in behandeling dat het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag, is de combinatie van de voormelde internationale bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet van dien aard dat zij tot een andere conclusie leidt dan die welke is weergegeven in B.5 tot B.7.

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 60, § 3, 3°, a), van de bij koninklijk besluit van 19 december 1939 samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de artikelen 2.1, 2.2, 3.1, 16.1 en 26 van het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 23 oktober 2001.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior