

Rolnummer 4371
Arrest nr. 145/2008 van 30 oktober 2008

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 42*bis*, eerste lid, van de bij koninklijk besluit van 19 december 1939 gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, gesteld door het Arbeidshof te Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Moerman en E. Derycke, 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 en rechtspleging

Bij arrest van 26 november 2007 in zake Isabelle Sala-Bembele tegen de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 5 december 2007, heeft het Arbeidshof te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 42*bis*, eerste lid, van de wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 19 december 1939, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 2, 3, 26.2 en 27.3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen te New York op 20 november 1989, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling invoert tussen de rechtgevende kinderen van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en de rechtgevende kinderen van niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, daar het het voordeel van de verhoogde kinderbijslag vanaf de zevende maand werkloosheid voorbehoudt aan de eerstgenoemden, met uitsluiting dus van de laatstgenoemden ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Isabelle Sala-Bembele, wonende te 4500 Hoei, rue Joseph Durbuy 8/31;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 15 juli 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Van de Put, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Charpentier, advocaat bij de balie te Hoei, voor Isabelle Sala-Bembele;

. Mr. J. Helson, tevens *loco* Mr. J. Vanden Eynde, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Voor de verwijzende rechter is hoger beroep ingesteld tegen een vonnis waarbij de Arbeidsrechtbank te Hoei de vordering verwerpt van Isabelle Sala-Bembele om, voor de betrokken periode, de betaling van de verhoogde kinderbijslag te verkrijgen, bedoeld in artikel 42*bis*, eerste lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, alsook de daaruit voortvloeiende regularisatie van de bijslag.

De appellante werpt de vraag op van de bestaanbaarheid, met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, van voormeld artikel 42*bis*, eerste lid, in zoverre het een verschil in behandeling invoert tussen de rechtgevendende kinderen van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en de rechtgevendende kinderen van niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, daar het het voordeel van de verhoogde kinderbijslag vanaf de zevende maand werkloosheid voorbehoudt aan de eerstgenoemden, met uitsluiting dus van de laatstgenoemden.

Het Arbeidshof te Luik stelt bijgevolg de hierboven vermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Isabelle Sala-Bembele, appellante voor de verwijzende rechter

A.1. Die partij beklemtoont, in haar memorie, dat, in tegenstelling tot wat het Arbeidshof te Luik aanvoert, de bepalingen van het Verdrag inzake de rechten van het kind, voor het overgrote deel, directe werking hebben in de rechtsorde van de Staten die partij zijn bij het Verdrag.

Dat zou met name blijken uit de rechtspraak van het Hof en van de Raad van State, en uit gerechtelijke beslissingen, maar ook uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In het bijzonder zouden de rechten die worden gewaarborgd door de artikelen 2, 3, 26.2 en 27.3 van het Verdrag, rechtstreeks van toepassing zijn in het interne recht.

Artikel 3 van het voormelde Verdrag is belangrijk omdat het voorschrijft de belangen van het kind in overweging te nemen; artikel 2 verbiedt dan weer elke discriminatie op grond van, met name, de status van de wettige voogden of familieleden van het kind.

A.2. Wat betreft de in het geding zijnde discriminatie, lijkt het onbegrijpelijk dat wanneer een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze overgaat naar het statuut van niet uitkeringsgerechtigde volledig werkloze – en zich zo in een nog minder gunstige situatie bevindt –, de verhoging van de kinderbijslag verdwijnt.

Concreet betoogt de appellante voor de verwijzende rechter dat haar ex-partner het recht op werkloosheidsuitkeringen heeft verloren omdat hij samenleefde met een vrouw, die niet ertoe kan worden verplicht bij te dragen in het onderhoud van het kind; de vader van het kind bevindt zich dus in een situatie die ongunstiger is dan vroeger, omdat hij geen persoonlijke bestaansmiddelen meer geniet.

A.3. In haar memorie van antwoord beklemtoont de appellante voor de verwijzende rechter dat de Ministerraad niet uitlegt waarom het verantwoord zou zijn een hogere kinderbijslag toe te kennen aan het kind van een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze dan aan het kind van een niet-uitkeringsgerechtigde volledig werkloze, terwijl het laatstgenoemde kind zich in een ongunstigere financiële situatie bevindt, die voortvloeit uit het feit dat zijn vader of zijn moeder geen werkloosheidsuitkeringen meer heeft; het is niet aanvaardbaar dat het kind een tweede maal wordt gestraft door minder kinderbijslag. Bovendien wordt opgemerkt dat de kans bestaat dat de ontstentenis van werkloosheidsuitkeringen samengaat met het niet storten van het onderhoudsgeld, wat de situatie van het kind van een niet uitkeringsgerechtigde volledig werkloze nog hachelijker maakt.

Ten aanzien van een dergelijke situatie zou het verschil in behandeling dus geen enkele verantwoording vinden en, hoe dan ook, niet kunnen worden gemotiveerd door budgettaire overwegingen.

De Ministerraad

A.4. Na de feitelijke toedracht te hebben uiteengezet – door in het bijzonder op te merken dat de vader van het kind, de rechthebbende op kinderbijslag, vrijwillig heeft afgezien van het voordeel van de werkloosheidsuitkeringen –, zet de Ministerraad uiteen dat artikel 42*bis*, eerste lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, voorgelegd aan het Hof, in verband moet worden gebracht met artikel 56*nonies* van dezelfde wetten, dat het recht inhoudt van werklozen om de hoedanigheid van

rechthebbende op kinderbijslag te bezitten onder de door de Koning bepaalde voorwaarden; het is het koninklijk besluit van 25 februari 1994 tot bepaling van de toekenningsvoorwaarden van de gezinsbijslag in hoofde van de werklozen dat aan dat artikel 56 *nonies* uitvoering heeft gegeven, met name in de bepalingen ervan die in de memorie zijn uiteengezet.

Volgens de Ministerraad zou de discriminatie tussen de rechtgevende kinderen van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en rechtgevende kinderen van niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen niet haar oorzaak vinden in artikel 42 *bis* van de gecoördineerde wetten, maar wel in het voormelde koninklijk besluit van 25 februari 1994 - waarvan het Hof de wettigheid niet kan toetsen; het Hof zou zich dan ook onbevoegd moeten verklaren om op de prejudiciële vraag te antwoorden.

A.5. Algemeen genomen is het doel dat de wetgever nastreeft door kinderbijslag toe te kennen, bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen; volgens de rechtspraak van het Hof biedt die bijslag een gedeeltelijke compensatie voor de toegenomen lasten die door het gezin worden gedragen wanneer het zich uitbreidt.

In de memorie wordt ook opgemerkt dat het algemene stelsel van de kinderbijslag een verzekeringsstelsel is : alle werkgevers betalen een bijdrage die dat aanvullende loon financiert, waarbij de bestaansmiddelen van de rechthebbenden niet in aanmerking worden genomen om te bepalen of het recht om dat te genieten bestaat. Hoewel dat stelsel aanvankelijk dus rechtstreeks verband hield met het begrip arbeid in loondienst, werd het uitgebreid tot bepaalde categorieën van personen die, nadat hun werk hun werd ontnomen, een vervangingsinkomen genieten, alsook tot personen die nooit hebben gewerkt.

A.6.1. Volgens de rechtspraak van het Hof inzake gelijkheid en niet-discriminatie, komt het het Hof niet toe te beoordelen of een stelsel van sociale zekerheid – in dit geval het stelsel van de kinderbijslag voor loontrekkenden – al dan niet billijk is, tenzij de wetgever vergelijkbare categorieën van personen op een discriminerende manier heeft behandeld.

A.6.2. Na een gedetailleerd onderzoek van de reglementaire en wettelijke normen die de aan het Hof voorgelegde normen zijn voorafgegaan, beklemtoont de Ministerraad dat de studie van de beginselen die van toepassing zijn op het werkloosheidsstelsel, zoals vastgelegd bij het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, waarnaar het voormelde koninklijk besluit van 25 februari 1994 tot bepaling van de toekenningsvoorwaarden van de gezinsbijslag in hoofde van de werklozen verwijst, een veelzijdige realiteit onthult wanneer sprake is van de niet uitkeringsgerechtigde volledig werkloze. Het volstaat immers dat één van de toekenningsvoorwaarden van de werkloosheidsuitkeringen, bepaald in hoofdstuk III van het voormelde koninklijk besluit, niet is vervuld opdat de werkloze niet uitkeringsgerechtigd is; in hetzelfde koninklijk besluit komen ook een reeks wettelijke bepalingen voor die ertoe strekken de werkloze definitief of tijdelijk uit te sluiten van het voordeel van de toekenning van werkloosheidsuitkeringen, als sanctie.

A.6.3. Aangezien het niet uitkeringsgerechtigd zijn onder meer kan worden veroorzaakt doordat de werkloze vrijwillig ervan afziet, hetzij uitdrukkelijk, hetzij impliciet (bijvoorbeeld wanneer de werkloze voltijds gaat studeren) of nog als sanctie voor de niet-naleving van zijn verplichtingen, zou de prejudiciële vraag, zoals ze is opgesteld, volgens de Ministerraad, een veelheid van verschillende situaties beogen : de situatie van het rechtgevende kind van een niet uitkeringsgerechtigde volledig werkloze, die in te algemene bewoordingen wordt beoogd en waarbij niet wordt bepaald op welke wetsbepaling het niet uitkeringsgerechtigd zijn berust, zou dan ook niet objectief kunnen worden vergeleken met de situatie van een rechtgevend kind van een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze.

A.6.4. Door vervolgens uit te gaan van de vaststelling dat het niet uitkeringsgerechtigd zijn van de rechthebbende, de vader van het kind, te wijten is aan zijn vrijwillig gedrag - hij zou zich niet hebben aangemeld ter gemeentelijke controle -, wordt in de memorie voorgesteld de prejudiciële vraag te herformuleren door ze te beperken, wanneer het gaat om niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, tot diegenen van wie het niet uitkeringsgerechtigd zijn voortvloeit uit het vrijwillig afzien van de werkloosheidsuitkeringen.

Zo geherformuleerd, zou de vraag tot de vaststelling leiden dat de situaties van de betrokken rechthebbenden en van hun kinderen niet vergelijkbaar zijn, waarbij de wetgever rechtmatig de bedoeling heeft gehad hen op een verschillende manier te behandelen. In het eerste geval voldoet de uitkeringsgerechtigde volledig werkloze immers aan alle door de Koning bepaalde voorwaarden om de werkloosheidsuitkeringen toegekend te krijgen, voorwaarden die redelijk verantwoord zijn door het doel dat wordt nagestreefd door de wetgever; de werkloosheidsuitkeringen beogen tijdelijk een inkomen te vervangen dat een loontrekkende

onvrijwillig verliest en hij ontvangt ze voor zover hij de hoedanigheid van werkzoekende heeft. De situatie van een volledig werkloze die geen werkloosheidsuitkeringen ontvangt omdat hij zich niet vrijwillig heeft onderworpen aan de gemeentelijke controle die, tot 15 december 2005, werd opgelegd door het vroegere artikel 71 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, zou daarentegen niet mogen worden vergeleken met die van de uitkeringsgerechtigde volledig werkloze.

A.6.5. De Ministerraad merkt eveneens op dat, hoewel de prejudiciële vraag het verschil in behandeling beoogt van de kinderen van al dan niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, rechthebbenden op gezinsbijslag, dient te worden vastgesteld dat het ten aanzien van de rechthebbende is dat de wetgever toekenningsvoorwaarden van de gezinsbijslag heeft vastgelegd, die losstaan van het kind; het verschil in behandeling zou dus moeten worden beoordeeld ten aanzien van de rechthebbenden en niet ten aanzien van de kinderen, die in principe het lot volgen dat is voorbehouden aan de persoon die ze ten laste heeft. Dat sluit echter niet uit dat moet worden beoordeeld, naast het redelijk verantwoorde karakter van het aangewende middel ten opzichte van het doel dat wordt beoogd door het criterium van onderscheid ten aanzien van de rechthebbende, of artikel 42*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten geen onevenredige gevolgen heeft voor de rechten van de kinderen van werklozen.

A.7.1. Na te hebben gewezen op het objectieve karakter van het in het geding zijnde criterium van onderscheid, beklemtoont de Ministerraad dat, in afwijking van het beginsel volgens hetwelk de kinderbijslag die wordt gestort aan de loontrekkenden berust op een op bijdragen gebaseerd stelsel in de vorm van een verzekering, die niet in verband staat met het bedrag van het inkomen, de kinderbijslag ten voordele van personen die niet loontrekkend zijn, zoals de werklozen, op het solidariteitsbeginsel berust en niet door de werkgevers maar wel met overheidsmiddelen wordt gefinancierd; volgens de Ministerraad was het de bedoeling van de wetgever om bijzondere aandacht te besteden aan bepaalde behartenswaardige gezinssituaties in een context van budgettaire herstructurering. Zo heeft de wetgever de uitkeringsgerechtigde en niet uitkeringsgerechtigde werklozen opgenomen in het voordeel van de kinderbijslag tegen het basisbedrag en heeft hij vervolgens « sociale toeslagen » toegestaan, met name aan de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, die worden beschouwd als langdurig werklozen die zich in een preciaire situatie bevinden.

A.7.2. Volgens de Ministerraad is de langdurig werkloze diegene die actief op zoek is naar een betrekking nadat zijn vorige betrekking hem werd ontnomen wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil; de wetgever heeft kunnen overwegen dat die categorie van personen zich in een bijzonder preciaire situatie bevond en dat die diende te worden ondersteund door een verhoogde kinderbijslag toe te kennen tegen het verhoogde bedrag bedoeld in artikel 42*bis*. Terwijl wordt opgemerkt dat « in bepaalde situaties de niet uitkeringsgerechtigde volledig werkloze zich in een preciaire situatie bevindt omdat hij geen enkel inkomen ontvangt », beklemtoont de memorie echter dat de niet uitkeringsgerechtigde volledig werkloze niet noodzakelijk iemand is die actief op zoek is naar een betrekking nadat zijn vorige betrekking hem werd ontnomen wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.

Het stelsel van de kinderbijslag voor werklozen is opgebouwd met verwijzing naar de wetgeving die van toepassing is op de werkloosheid, waaruit blijkt dat het niet uitkeringsgerechtigd zijn een rechtstreeks gevolg is van de niet-naleving van de voorwaarden waarin de werkloze wordt beschouwd als een langdurig werkloze die op zoek is naar een betrekking. Dat criterium is relevant en objectief en, zo beklemtoont de Ministerraad, past bovendien in een context van budgettaire beperkingen.

A.8. Volgens de rechtspraak van het Hof komt het het Hof niet toe te beoordelen of een bij de wet ingestelde maatregel opportuun of wenselijk is en het heeft herhaaldelijk erkend dat de door de wetgever aangewende middelen konden worden verantwoord in het licht van financiële overwegingen.

Inzake kinderbijslag gaat de wetgever uit van, enerzijds, sociale en solidariteitsoverwegingen die ertoe strekken een verhoogde bijslag toe te kennen aan gezinnen die zich in bijzondere situaties bevinden en, anderzijds, de noodzaak om de stelsels van sociale zekerheid, die niet enkel berusten op bijdragen ten laste van de werkgevers en de werknemers, maar ook op overheidsmiddelen, budgettair in evenwicht te houden. Er worden keuzes gemaakt die, in de lijn van een evenwichtige budgettaire logica die wordt beperkt door de beschikbaarheid van de overheidsmiddelen, niet kunnen worden beschouwd als aanleiding gevend tot discriminaties die strijdig zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het onderscheid tussen beide in het geding zijnde categorieën van werklozen, voor zover zij twee vergelijkbare categorieën van personen uitmaken, berust dan ook op een objectief criterium, namelijk het al dan niet recht hebben op de werkloosheidsuitkeringen zoals bepaald bij het koninklijk besluit van 25 november 1991.

A.9. Wat betreft de ontstentenis van onevenredige gevolgen voor de kinderen van de niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, beklemtoont de memorie dat het verschil in behandeling « aanzienlijk verkleind » zou worden door het behoud van het voordeel van de kinderbijslag tegen het basisbedrag ten voordele van de niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen; anderzijds genieten de rechthebbenden voor wie het stelsel van de kinderbijslag voor loontrekkenden niet zou gelden, het recht op gezinsbijslag dat wordt gewaarborgd door de wet van 20 juli 1971 – waarover de Ministerraad opmerkt dat die momenteel zou worden uitbetaald tegen een gunstiger bedrag dan dat bedoeld bij artikel 42bis van de gecoördineerde wetten.

Aangezien de kinderen van niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen kinderbijslag genieten tegen het basisbedrag, en zelfs daarnaast gezinsbijslag die wordt gewaarborgd door de wet van 20 juli 1971, genieten de personen die ze ten laste hebben een aanvullend bedrag ten laste van de overheidsmiddelen, om bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van die kinderen; er is dan ook voldaan aan artikel 26.1 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, in zoverre die bepaling voor ieder kind « het recht [erkent] de voordelen te genieten van voorzieningen voor sociale zekerheid, met inbegrip van sociale verzekering ».

A.10. In zijn memorie van antwoord zet de Ministerraad uiteen dat het recht op sociale zekerheid en het recht een menswaardig leven te leiden voor een kind te dezen in acht werden genomen door de Belgische wetgever; de laatstgenoemde beschikt trouwens over een ruime beoordelingsvrijheid om het recht op sociale zekerheid te waarborgen, zoals het Hof heeft beslist in zijn arrest nr. 66/2007.

Wat betreft de schending van het Verdrag inzake de rechten van het kind, in het bijzonder van de artikelen 26 en 27 ervan, dient het Hof rekening te houden met de voormelde wettelijke bepalingen, die ertoe bijdragen dat het recht een menswaardig leven te leiden wordt gewaarborgd : de niet toekenning van de in het geding zijnde verhoging van de kinderbijslag maakt de sociale bescherming die de kinderen van niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen genieten, immers niet ongedaan.

A.11. Aansluitend op de argumentatie die werd ontwikkeld in zijn memorie, zet de Ministerraad uiteen dat de keuze van de wetgever om voorwaarden te stellen voor de rechthebbende om al dan niet het recht op kinderbijslag te openen, duidelijk niet onevenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel.

De wetgever draagt, op dezelfde manier voor elk kind en ongeacht de inkomens van de rechthebbenden, bij in het onderhoud en de opvoeding van het kind, die de last van de gezinnen evenredig verhogen; de levensstandaard van het gezin dat de bijslag ontvangt, wordt niet in aanmerking genomen voor de betaling van de kinderbijslag die, krachtens artikel 40 van de gecoördineerde wetten, wordt toegekend tegen hetzelfde bedrag, zowel aan loontrekkenden als aan werklozen, voor elk kind, volgens zijn rang.

Om uit te maken wie kan worden beschouwd als deel uitmakend van een bevoorrechte categorie die een verhoging van de bijslag geniet zoals de uitkeringsgerechtigde volledig werkloze, heeft de wetgever verwezen naar de werkloosheidsreglementering : het niet uitkeringsgerechtigd zijn van de werkloze is het rechtstreekse gevolg van de niet-naleving van de wettelijke voorwaarden die zijn vastgelegd bij het koninklijk besluit van 25 november 1991; de wetgever kon rechtmatig ervan uitgaan dat het ging om een vereist minimum om de verhoging van artikel 42bis te genieten, met behoud van de bijslag tegen het basisbedrag voor de andere categorieën van werklozen.

- B -

De in het geding zijnde bepaling

B.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over artikel 42bis, eerste lid, van de wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 19 december 1939 (hierna : « de gecoördineerde wetten »).

Dat artikel 42*bis* – waarvan enkel het eerste lid in het geding is – bepaalt :

« De bedragen bepaald in artikel 40 worden, voor de kinderen van de pensioengerechtigde bedoeld in artikel 57 en van de volledig uitkeringsgerechtigde werkloze bedoeld in artikel 56*novies*, vanaf de zevende maand werkloosheid, evenals voor de rechtgevendende kinderen uit hoofde van een rechthebbende krachtens artikel 56*quater*, in de situatie, bedoeld in het vierde lid van dat artikel, verhoogd met een bijslag van :

1° 34,83 EUR voor het eerste kind;

2° 21,59 EUR voor het tweede kind;

3° 3,79 EUR voor het derde kind en voor elk volgend kind.

De Koning bepaalt met welke periodes van onderbreking van de werkloosheid geen rekening wordt gehouden om het bereiken en het voortduren van de periode van 6 maand werkloosheid te bepalen.

De Koning bepaalt eveneens de voorwaarden waaronder perioden van inactiviteit die de in het eerste lid bedoelde werkloosheid voorafgaan in aanmerking worden genomen voor de bepaling van de periode van zes maand werkloosheid.

Bovendien moeten de pensioengerechtigde en de werkloze, bedoeld in het eerste lid de hoedanigheid hebben van rechthebbende met personen ten laste volgens de voorwaarden bepaald door de Koning. Verder mogen dezen geen door de Koning bepaalde vervangingsinkomens genieten die het door Hem vastgesteld bedrag overschrijden.

De volledig uitkeringsgerechtigde werkloze, die de verhoging als bedoeld in het eerste lid geniet, en die na een daaropvolgende activiteit zoals bedoeld in artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 25 april 1997 tot uitvoering van artikel 71, § 1*bis*, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, binnen een periode van zes maanden opnieuw volledig uitkeringsgerechtigde werkloze wordt, behoudt het recht op de verhoging, zoals bedoeld in het eerste lid.

Voor de toepassing van het vijfde lid bepaalt de Koning de periodes, alsook hun berekeningswijze, die in aanmerking worden genomen voor de bepaling van de aanvang van de periodes van zes maanden activiteit bedoeld in het vijfde lid. Hij bepaalt eveneens de periodes die deze activiteit onderbreken ».

B.2. Aan het Hof wordt gevraagd of dat artikel 42*bis*, eerste lid, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 2, 3, 26.2 en 27.3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind schendt, in zoverre het een verschil in behandeling invoert tussen de rechtgevendende kinderen van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en de rechtgevendende kinderen van niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, aangezien, volgens

de verwijzende rechter, het het voordeel van de verhoogde kinderbijslag vanaf de zevende maand werkloosheid voorbehoudt aan de eerstgenoemden.

Ten aanzien van de excepties opgeworpen door de Ministerraad

Wat betreft de bevoegdheid van het Hof

B.3.1. Volgens de Ministerraad zou het verschil in behandeling zijn oorsprong niet vinden in artikel 42bis van de gecoördineerde wetten, maar wel in het koninklijk besluit van 25 februari 1994 « tot bepaling van de toekenningsvoorwaarden van de gezinsbijslag in hoofde van de werklozen », waarvoor het Hof niet bevoegd is.

B.3.2. Dat koninklijk besluit verduidelijkt weliswaar de rechten van de al dan niet uitkeringsgerechtigde werklozen ten aanzien van de respectievelijk bij de artikelen 40 en 42bis van de gecoördineerde wetten bedoelde kinderbijslag en toeslagen, maar dat neemt niet weg dat het artikel 42bis, eerste lid, zelf is dat het voordeel van de toeslag waarin het voorziet, voorbehoudt, wanneer het gaat om de kinderen van de werklozen, aan de kinderen van de « uitkeringsgerechtigde volledig werkloze » - en aldus de kinderen van de niet uitkeringsgerechtigde volledig werkloze uitsluit van het voordeel van die toeslag. Het feit dat het grotendeels de Koning toekomt om te bepalen wat de voorwaarden zijn om als uitkeringsgerechtigde volledig werkloze te worden beschouwd, doet niets af aan de vaststelling dat het de wetgever zelf is die enkel aan de hoedanigheid van uitkeringsgerechtigde volledig werkloze de in het geding zijnde verhoogde kinderbijslag heeft verbonden.

Daaruit volgt dat het de wetgever zelf is die het verschil in behandeling heeft ingevoerd dat ter toetsing aan het Hof wordt voorgelegd.

B.3.3. De exceptie wordt verworpen.

Wat betreft de draagwijdte van de prejudiciële vraag

B.4.1. Volgens de Ministerraad zou de prejudiciële vraag, zoals ze is geformuleerd, het niet mogelijk maken om precies te bepalen welke situatie aanleiding geeft tot een verschil in behandeling dat strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet: indien niet wordt verduidelijkt op basis van welke wetsbepaling de volledig werkloze niet uitkeringsgerechtigd is, zou de situatie van het kind van een dergelijke niet uitkeringsgerechtigde werkloze immers een veelheid van verschillende situaties omvatten.

Gelet op het concrete geval dat is voorgelegd aan de verwijzende rechter, stelt de Ministerraad voor om de prejudiciële vraag te herformuleren door de saisine van het Hof te beperken tot de situatie van enkel de kinderen van volledig werklozen die niet uitkeringsgerechtigd zijn omdat ze vrijwillig hebben afgezien van de werkloosheidsuitkeringen. Bovendien voert de Ministerraad aan dat, aangezien « de wetgever toekenningsvoorwaarden van de gezinsbijslag heeft vastgelegd ten aanzien van de rechthebbende, die losstaan van het kind, het verschil in behandeling dus dient te worden beoordeeld ten aanzien van de rechthebbenden en niet ten aanzien van de kinderen, die in principe het lot volgen dat is voorbehouden aan de persoon die ze ten laste heeft ».

B.4.2. De partijen voor het Hof vermogen de draagwijdte van de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen niet te wijzigen of te laten wijzigen.

De verwijzende rechter legt het Hof het verschil in behandeling voor tussen de rechtgevende kinderen van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en de rechtgevende kinderen van niet-uitkeringsgerechtigde volledig werklozen.

De prejudiciële vraag beoogt, als mogelijk gediscrimineerde categorie, de rechtgevende kinderen van niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen. De kinderen zijn, in rechte, de begunstigten van de kinderbijslag, zodat, in tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, zij wel degelijk diegenen zijn op wie het in het geding zijnde verschil in behandeling betrekking heeft. Daarenboven hebben de niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen gemeen dat ze geen werkloosheidsvergoeding ontvangen – ongeacht het specifieke karakter van hun situatie.

Ten gronde

B.5. De toekenning van kinderbijslag strekt ertoe bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen; ze biedt een gedeeltelijke compensatie voor de toegenomen lasten die door het gezin worden gedragen wanneer het zich uitbreidt.

Zoals reeds werd opgemerkt, zijn de betrokken kinderen de begunstigden van de bijslag.

Het algemene stelsel van de kinderbijslag is een verzekeringsstelsel, wat inhoudt dat de bestaansmiddelen van de begunstigden ervan niet in aanmerking worden genomen om te bepalen of het recht om die bijslag te genieten, bestaat.

Dat algemene stelsel wordt echter gecorrigeerd ten voordele van bepaalde categorieën van begunstigden die een bijzondere aandacht vereisen. Dat is het geval bij de kinderen van de pensioengerechtigde, van de uitkeringsgerechtigde volledig werkloze en van wie een overlevingsuitkering geniet, aan wie het in het geding zijnde artikel 42*bis* een verhoogde kinderbijslag toekent.

B.6.1. Artikel 42*bis* werd in de gecoördineerde wetten ingevoegd door artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 131 van 30 december 1982 houdende herverdeling van de kinderbijslag in de kinderbijslagregeling voor werknemers, ter uitvoering van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Dat artikel 42*bis* kende een dagelijkse en maandelijkse gewone kinderbijslag toe tegen een hoger bedrag ten behoeve van, met name, de « rechtgevende kinderen van [...] b) de in artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 49 van 24 oktober 1967 betreffende de gezinsbijslag voor werklozen, bedoelde volledige werklozen », namelijk aan de kinderen van de uitkeringsgerechtigde werklozen.

In het verslag aan de Koning voorafgaand aan dat koninklijk besluit (*Belgisch Staatsblad* van 12 januari 1983, p. 402) wordt in dat verband opgemerkt :

« Het recht op kinderbijslag wordt [...] verder toegekend aan de kinderen van invalide werknemers, aan de kinderen die op de bijslag voor een mindervalide kind zijn gerechtigd voor

wat betreft deze bijslag en de leeftijdsbijslag, aan de kinderen die de wezenbijslag ontvangen, aan de kinderen van werklozen die sinds zes maand uitkeringsgerechtigd zijn en aan de kinderen van gepensioneerden.

[...] De kinderen of hun gezin, die zelf in een minder gunstige sociale economische situatie verkeren zullen de voordelen die zij tot nu toe hebben ontvangen, niet verliezen ».

B.6.2. Artikel 42*bis* werd later gewijzigd, met name bij artikel 52 van de programmawet van 22 december 1989. Die wijziging werd tijdens de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht :

« Artikel 42*bis* betreft de toekenning van de verhoogde kinderbijslag voor gepensioneerden en langdurig werklozen. Het doel van de in de huidige wet bevatte hervorming is een meer stabiele toekenning van de basiskinderbijslag door de ‘ trimestrialisering ’ van het recht.

Zoals in de memorie van toelichting reeds gezegd werd, worden de verhogingen van de bijslag verleend om aan bijzondere familiale situaties tegemoet te komen. Die verhogingen blijven maandelijks verschuldigd. Bijgevolg werden de thans globaal uitgedrukte bedragen van de bijslag gesplitst in basisbedragen (vermeld in het nieuwe artikel 40) en bijkomende bijslag.

Deze wijziging verandert niets aan de bedragen gestort aan de uitkeringsgerechtigde gezinnen. Het gaat eerder om een technische aanpassing die het mogelijk maakt het recht op de basisuitkering te ‘ trimestrialiseren ’ en toch een soepele maandelijkse toekenning van de verhogingen te behouden » (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 975/1, p. 31).

Er werd ook verduidelijkt :

« Men weet dat de kinderbijslag beschouwd wordt als een financiële tussenkomst bij de opvoeding van de kinderen. Er wordt rekening gehouden met de feitelijke toestand van het gezin, waarin het kind wordt opgevoed.

Zo komt het dat verhoogde kinderbijslagen werden voorzien om het hoofd te bieden aan bijzondere moeilijkheden :

- vermindering van inkomsten (verhoogde bijslag voor werklozen, invaliden, gepensioneerden), de handicap van het kind, de leeftijdsbijslag, het in aanmerking nemen van de rang van het kind. Deze toestanden kunnen van de ene tot de andere maand veranderen en het is van essentieel belang dat de bijslag, die maandelijks wordt verleend, afhankelijk blijft van de werkelijke gezinstoestand. De driemaandelijkse vaststelling van het recht waarborgt de blijvende uitbetaling van een basisbedrag (behalve bij het ophouden van het recht) terwijl de aanvullende bijslagen maandelijks worden toegekend rekening houdend met de gezinstoestand tijdens de maand waarop ze betrekking hebben » (*ibid.*, p. 27).

B.6.3. Uit het voorafgaande blijkt dat de wetgever, door de bij artikel 42*bis* van de gecoördineerde wetten bedoelde verhoogde kinderbijslag toe te kennen, de bedoeling had om rekening te houden met de bijzondere situatie van bepaalde gezinnen waarvan hij van oordeel was dat ze in een ongunstige sociaaleconomische situatie verkeerden.

B.7.1. Gelet op zowel de bestaansreden van de kinderbijslag – de toegenomen lasten die door het gezin worden gedragen wanneer het zich uitbreidt, gedeeltelijk compenseren – als het specifieke doel dat wordt nagestreefd door de toekenning van de verhoogde kinderbijslag – rekening houden met de sociaaleconomische situatie van bepaalde categorieën van gezinnen –, kan niets redelijkerwijze verantwoorden dat de voormelde toeslag wordt geweigerd aan de rechtgevende kinderen van niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, terwijl de rechtgevende kinderen van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, wanneer die zich in dezelfde situatie bevinden, die toeslag genieten.

Indien immers zowel de enen als de anderen – en de gezinnen waarvan ze deel uitmaken – worden geconfronteerd met de moeilijkheid om, met een beperkt budget, de toegenomen lasten die de uitbreiding van het gezin met zich meebrengt, het hoofd te bieden, kan de ontstentenis van werkloosheidsuitkeringen de financiële situatie van de gezinnen waarvan de kinderen van niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen deel uitmaken, nog hachelijker maken; de toekenning van de in het geding zijnde verhoogde kinderbijslag is dan ook *a fortiori* te hunnen aanzien verantwoord.

Wat betreft het argument volgens hetwelk het in het geding zijnde verschil in behandeling zou worden verantwoord door het feit of al dan niet is voldaan aan de door de reglementering vereiste voorwaarden om werkloosheidsuitkeringen te genieten, komt het de wetgever weliswaar toe de voorwaarden te bepalen die, voor de werklozen, het recht openen op werkloosheidsuitkeringen, maar die voorwaarden zijn niet relevant om het bedrag van de kinderbijslag te bepalen, waarvan de kinderen, in rechte, de begunstigden zijn.

B.7.2. Bovendien, door de kinderen van niet uitkeringsgerechtigde volledig werklozen niet de verhoogde kinderbijslag te geven die het toekent aan de kinderen van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, schendt artikel 42*bis*, eerste lid, artikel 2 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, dat verbiedt dat het kind wordt gediscrimineerd op basis van de status van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind. Het is immers niet bestaanbaar met die

bepaling dat ten aanzien van een kind, begunstigde van de kinderbijslag, aan het totale bedrag van die bijslag wordt geraakt, enkel gelet op de situatie van niet uitkeringsgerechtigde werkloze van de rechthebbende.

B.8. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 42*bis*, eerste lid, van de bij koninklijk besluit van 19 december 1939 gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 30 oktober 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior