

Rolnummer 6560
Arrest nr. 90/2017 van 6 juli 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 10, § 3, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Gent.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 25 november 2016 in zake F.F. tegen het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (Famifed), waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 12 december 2016, heeft de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Gent, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 10 § 3 van de wet van 20 juli 1971 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat kinderen ten behoeve waarvan vóór hun plaatsing in een instelling kinderbijslag werd betaald op grond van de algemene kinderbijslagregeling (artikel [...] 70 van de algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939) gedurende het verder verloop van de plaatsing in een instelling en bij verandering van de toepasselijke kinderbijslagregeling nooit in aanmerking kunnen komen voor een forfaitaire bijzondere bijslag zoals voorzien in artikel 10 § 3 van de wet van 20 juli 1971, terwijl kinderen ten behoeve waarvan vóór hun plaatsing in een instelling gewaarborgde gezinsbijslag werd toegekend, gedurende het verloop van de plaatsing in een instelling en bij verandering van de toepasselijke kinderbijslagregeling in aanmerking kunnen komen voor toepassing van de algemene kinderbijslagregeling (artikel 70 van de algemene kinderbijslagwet) zonder dat dit afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat ten behoeve van hen vóór de plaatsing kinderbijslag werd toegekend ? ».

Het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (Famifed), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. T. Bricout, advocaat bij de balie te Gent, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 26 april 2017 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 17 mei 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 mei 2017 in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

Het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (Famifed) betaalt aan V.C. een gewaarborgde gezinsbijslag voor haar gemeenschappelijke kinderen met F.F. Sinds 9 oktober 2013 zijn ook de kinderen van F.F. uit een vorig huwelijk ingeschreven in het gezin van F.F. en V.C. Beide kinderen (G. en S.) werden sinds 10 juni 2003 in een instelling geplaatst.

In de periode voorafgaand aan de plaatsing van de kinderen, alsook tijdens de eerste jaren van de plaatsing, was de Algemene Kinderbijslagwet (AKBW) van toepassing.

F.F. is evenwel recent zijn werk verloren en kan bovendien ook geen aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering, hetgeen ertoe leidt dat F.F. zijn hoedanigheid van rechthebbende in de algemene kinderbijslagregeling heeft verloren.

In die context werd het recht op gewaarborgde gezinsbijslag onderzocht door Famifed. In zijn beslissing van 4 maart 2015 heeft Famifed geoordeeld dat er ten voordele van G. en S. geen gewaarborgde gezinsbijslag kon worden toegekend omdat beide kinderen in een instelling zijn geplaatst ten laste van de openbare overheid (artikel 10, § 1, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag; hierna : wet van 20 juli 1971). In dezelfde beslissing werd eveneens vastgesteld dat F.F. geen aanspraak kan maken op een forfaitaire bijzondere bijslag omdat die enkel kan worden toegekend op voorwaarde dat ten behoeve van de kinderen voorafgaand aan de plaatsing reeds de gewaarborgde gezinsbijslag werd genoten (artikel 10, § 3, van de wet van 20 juli 1971). F.F. stelde een beroep in tegen de voormelde beslissing van Famifed.

De verwijzende rechter is van oordeel dat de beslissing van Famifed, gelet op het feit dat F.F. in de periode voorafgaand aan de plaatsing van G. en S. geen gewaarborgde gezinsbijslag voor die kinderen genoot, correct overeenkomstig artikel 10, § 3, van de wet van 20 juli 1971 werd genomen. Hij is evenwel van oordeel dat niettemin de vraag rijst of die bepaling niet in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Hij merkt daarbij op dat artikel 70 van de AKBW toelaat dat, in geval van plaatsing van een kind in een instelling, een derde van de kinderbijslag wordt betaald aan in beginsel de persoon die het kind daadwerkelijk opvoedt. Hij stelt vast dat de wet van 20 juli 1971 niet in een soortgelijke regeling voorziet. Hij stelt vast dat die wet eveneens bepaalt dat er geen gewaarborgde gezinsbijslag verschuldigd is ten behoeve van een in een instelling geplaatst kind, maar dat in afwijking van die regel wel een forfaitaire bijzondere bijslag ten behoeve van een geplaatst kind kan worden toegekend aan de contact houdende ouder op voorwaarde dat voorafgaand aan de plaatsing reeds gewaarborgde gezinsbijslag werd toegekend. De verwijzende rechter wijst er eveneens op dat artikel 70ter van de AKBW ook in een soortgelijke bijzondere bijslag voorziet voor kinderen die geplaatst zijn bij een particulier.

Hij stelt vervolgens vast dat zowel in de AKBW als in de wet van 20 juli 1971 een regeling is opgenomen voor geplaatste kinderen voor wie het toepasselijke stelsel verandert gedurende de periode van hun plaatsing. In het geval van een wijziging van het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag naar dat van de AKBW, kan kinderbijslag worden toegekend en gedeeltelijk worden betaald aan de opvoedende ouder, dan wel op een rekening op naam van het kind worden gestort. In het geval van een wijziging van het stelsel van de AKBW naar dat van de gewaarborgde gezinsbijslag, kan evenwel niets worden toegekend aan een ouder of aan het kind zelf.

Hij is van oordeel dat de situatie van een geplaatst kind van wie de ouder vóór diens plaatsing gewaarborgde gezinsbijslag genoot niet fundamenteel verschillend is van die van een geplaatst kind van wie de ouder vóór diens plaatsing rechthebbende was in het stelsel van de AKBW. Hij merkt ten slotte op dat het in beide gevallen gaat om kinderen die worden geconfronteerd met een ontwortelde thuissituatie.

Dit brengt de verwijzende rechter ertoe de voormelde prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (Famifed) wijst allereerst op de ruime beleidsvrijheid van de wetgever wat de kinderbijslag betreft.

A.2. Famifed werpt in hoofddorde de niet-vergelijkbaarheid van de geviseerde situaties op. In het ene geval gaat het om een wijziging van het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag naar dat van de algemene kinderbijslag, waarbij kinderbijslag kan worden toegekend en gedeeltelijk worden betaald aan de opvoedende ouder, dan wel op een rekening op naam van het kind worden gestort. In het andere geval gaat het om een wijziging van het stelsel van de algemene kinderbijslag naar dat van de gewaarborgde gezinsbijslag, waarbij evenwel niets kan worden toegekend aan een opvoedende ouder of aan het kind zelf.

Famifed wijst erop dat de geïllustreerde situaties niet voldoende vergelijkbaar zijn om van een ongeoorloofd verschil te kunnen spreken. Zo is de situatie van een persoon die een leefloon ontvangt en gewaarborgde gezinsbijslag geniet dermate verschillend van die van een persoon die op grond van zijn statuut als werknemer een recht op kinderbijslag opent in de algemene kinderbijslagregeling, dat de betrokken categorieën van personen onvoldoende vergelijkbaar zijn. Volgens Famifed zijn in het bijzonder het statuut, de doelstelling en de wijze van financiering te sterk verschillend.

A.3.1. In ondergeschikte orde voert Famifed aan dat het bekritiseerde verschil in behandeling verantwoord is.

A.3.2. Allereerst wijst Famifed erop dat het stelsel van de Algemene Kinderbijslagwet (AKBW) een vorm van sociale zekerheid is terwijl het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag is bedoeld als een vorm van sociale bijstand, louter ingesteld op staatskosten.

Dat karakter van sociale bijstand inzake de gewaarborgde gezinsbijslag komt tot uiting in het feit dat dit stelsel een residuair karakter heeft, dat het pas een recht op gewaarborgde gezinsbijslag genereert onder voorbehoud van een inkomensgrens en op voorwaarde dat men het kind ten laste heeft. Bovendien geldt er een verblijfsvoorwaarde.

Om daarentegen de sociale verzekering in de AKBW te genieten, is vereist dat een referentiepersoon, de rechthebbende, aan de financiering van de sociale zekerheid bijdraagt of heeft bijgedragen.

A.3.3. Famifed voert aan dat, gelet op het niet-contributieve karakter van het residuaire stelsel, de wetgever de daaruit voortvloeiende voordelen aan bepaalde voorwaarden vermocht te onderwerpen zoals het ten laste hebben van de kinderen, namelijk dat zij niet zijn geplaatst in een instelling ten laste van een openbare overheid.

A.3.4. Ten slotte wijst Famifed er nog op dat het feit dat de maatregel die erin bestaat dat het verlies van de hoedanigheid van rechthebbende in de AKBW ertoe leidt dat men geen aanspraak meer kan maken op een derde van de kinderbijslag tijdens de plaatsing van het kind in een instelling – zelfs indien men ook niet in aanmerking komt voor de gewaarborgde gezinsbijslag – geen onevenredige gevolgen heeft. Famifed stelt dat het niet-contributieve karakter van het stelsel het opleggen van voorwaarden verantwoordt.

- B -

B.1. Artikel 10 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag (hierna : wet van 20 juli 1971) bepaalt :

« § 1. De gezinsbijslag bedoeld in deze wet is niet verschuldigd ten behoeve van een kind dat ten laste van een openbare overheid, geplaatst is in een instelling of bij een particulier.

[...]

§ 3. In afwijking van § 1, wanneer een kind is geplaatst in een instelling, ten laste van een openbare overheid, wordt een forfaitaire bijzondere bijslag toegekend aan de persoon die krachtens deze wet de kinderbijslag genoot voor dat kind, onmiddellijk voorafgaand aan de genoemde maatregel, en die het kind gedeeltelijk blijft opvoeden in de zin van artikel 69 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, op voorwaarde dat de persoon die het kind vóór deze maatregel hoofdzakelijk ten laste had alle voorwaarden bedoeld in de artikelen 1 en 3 blijft vervullen, met uitzondering van de last, en dat het kind de voorwaarden bedoeld in artikel 2 blijft vervullen.

Indien het belang van het geplaatste kind dit vordert, kan de jeugdrechtbank van de hoofdverblijfplaats, in de zin van artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, van de ouders, voogden of diegenen die het kind onder hun bescherming hebben, hetzij van ambtswege, hetzij op eenvoudige vordering van een lid van de familie en na de in het eerste lid bedoelde personen te hebben gehoord of opgeroepen, ofwel beslissen over de aanwending ten bate van het kind van de bijzondere bijslag, ofwel voor het kind een te allen tijde afzetbare bijzondere voogd aanstellen, gelast over deze bijzondere bijslag te beschikken voor de behoeften van het kind. Deze bijslag kan in geen geval worden uitbetaald aan de particulier aan wie het kind is toevertrouwd of aan een andere persoon in zijn gezin, noch aan de instelling waarin het kind is geplaatst ».

B.2. Artikel 70 van de Algemene Kinderbijslagwet (hierna : AKBW) bepaalt :

« De kinderbijslag verschuldigd ten behoeve van een kind dat door bemiddeling of ten laste van een openbare overheid geplaatst is in een instelling, wordt betaald ten belope van :

1° twee derden aan die instelling of de particulier, zonder dat dit gedeelte hoger mag zijn dan het bedrag dat de Koning kan vaststellen voor bepaalde categorieën van kinderen;

2° het saldo aan de natuurlijke persoon bedoeld bij artikel 69.

Indien de in het eerste lid, 2°, bedoelde persoon echter geldelijk dient bij te dragen in de onderhoudskosten van het kind, wordt zijn bijdrage verminderd met het bedrag van de overeenkomstig het eerste lid, 1°, gestorte kinderbijslag.

In afwijking van het eerste lid wordt de kinderbijslag, verschuldigd ten behoeve van een kind dat met toepassing van de reglementering betreffende de jeugdbescherming in een instelling geplaatst is ten laste van de bevoegde overheid, ten belope van twee derden uitbetaald aan die overheid zonder dat dit gedeelte hoger mag zijn dan het bedrag dat de Koning kan vaststellen voor bepaalde categorieën van kinderen.

Over de aanwending van het saldo ten behoeve van het kind wordt ambtshalve beslist, naar gelang van het geval :

1° door de jeugdrechtbank die de plaatsing in een instelling heeft bevolen;

2° door de overheid, aangeduid door een Gemeenschap of door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, die tot die plaatsing heeft beslist, onverminderd het recht van de betrokkenen om zich bij verzoekschrift te wenden tot de jeugdrechtbank van de hoofdverblijfplaats van de ouders, de voogden, de kinderen of diegenen die het kind onder hun bewaring hebben, in de zin van artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

Indien het belang van het geplaatste kind dit vordert, kan de jeugdrechter van de hoofdverblijfplaats in de zin van artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen van de ouders, voogden of degenen die het kind onder hun bescherming hebben, hetzij van ambtswege, hetzij op eenvoudige

vordering van een lid der familie en na de in het eerste lid bedoelde personen te hebben gehoord of opgeroepen, ofwel beslissen over de aanwending, ten bate van het kind, van het bedrag bepaald in het eerste lid, 2°, ofwel voor dit kind een te allen tijde afzetbare bijzondere voogd aanstellen, gelast over dit bedrag te beschikken voor de behoeften van het kind ».

B.3. De wet van 20 juli 1971 voorziet in een residuair stelsel van de kinderbijslag. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt die bedoeling van de wetgever om een residuair stelsel in te voeren zodat de kinderen die geen begunstigde zijn in een ander stelsel ook het voordeel van de gezinsbijslag zouden genieten :

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

Aldus streefde de wetgever ernaar een grotere gelijkheid tussen kinderen te waarborgen door « in een gewaarborgde kinderbijslag te voorzien voor elk kind ten laste en dit omwille van het bestaan ervan » (*Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 80, p. 1).

B.4. De keuze van de wetgever om kinderen die niet ten laste zijn van een natuurlijke persoon uit te sluiten van het systeem van gewaarborgde gezinsbijslag, is een uitdrukkelijke keuze die ingegeven is door de vaststelling dat die kinderen reeds volledig ten laste van de overheid zijn zodat er geen nood is om ten behoeve van hen de gewaarborgde gezinsbijslag toe te kennen.

Hij heeft er derhalve voor gekozen bij de plaatsing van een kind in een instelling de voor dat kind toegekende gewaarborgde gezinsbijslag in beginsel stop te zetten (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nrs. 1184/1 en 1185/1, p. 59). Tegelijkertijd beoogde hij de familiale en financiële weerslag van die keuze te milderen door het instellen van een forfaitaire bijzondere bijslag, die immers tot doel heeft enerzijds de armoede te bestrijden en anderzijds de banden van de geplaatste kinderen met het gezin van oorsprong te herstellen (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1184/14, p. 22).

B.5. De toekenning van kinderbijslag strekt in hoofdzaak ertoe bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen. Zij biedt een gedeeltelijke compensatie voor de toegenomen lasten die door het gezin worden gedragen wanneer het uitbreidt. Het zijn de betrokken kinderen die recht geven op bijslag.

De wetgever heeft het, rekening houdend met die kostenallocatie, evenwel nodig geacht te voorzien in een specifieke regeling voor de kinderen die zijn geplaatst in een instelling (artikel 70 van de AKBW). Hij heeft bijgevolg ernaar gestreefd twee tegengestelde standpunten met betrekking tot de begunstigde van de kinderbijslag ten behoeve van geplaatste kinderen te verzoenen (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1961, nr. 80, p. 11). Vanuit dat standpunt heeft hij in een verdeling voorzien tussen enerzijds de instelling (twee derden) waarvan het geplaatste kind ten laste is en de ouders (één derde). Om evenwel aanspraak te kunnen maken op een deel van die kinderbijslag heeft hij echter geoordeeld dat de ouder banden dient te blijven onderhouden met het geplaatste kind, hetgeen in voorkomend geval door de rechter kan worden beoordeeld (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1961, nr. 80, p. 10; *Parl. St.*, Kamer, 1958-1959, nr. 192/4, p. 2).

B.6. Uit het voorgaande volgt dat de voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op een bijslag voor een geplaatst kind verschillen naar gelang van het bijslagstelsel.

In het stelsel van de AKBW volstaat het dat men rechthebbende is tijdens de plaatsing van het kind in een instelling om één derde van de bijslag te ontvangen. In het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag is het daarentegen ook vereist dat men reeds vóór de plaatsing van het kind in een instelling een recht op gewaarborgde gezinsbijslag voor dat kind genoot.

Het is dat verschil in behandeling waarover het Hof wordt ondervraagd.

B.7. Het Hof dient te onderzoeken of de vereiste dat men, om in aanmerking te komen voor de bijzondere forfaitaire bijslag ten behoeve van een geplaatst kind, voorafgaand aan diens plaatsing in een instelling steeds een recht op gewaarborgde gezinsbijslag diende te genieten, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.8. Het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag en dat van de kinderbijslag worden op een verschillende wijze gefinancierd, hetgeen onder meer tot onderscheiden kenmerken en statuten leidt. Dat verschil tussen beide stelsels neemt evenwel niet weg dat een persoon wiens kind is geplaatst in een instelling zich, ongeacht het stelsel, in dezelfde situatie bevindt met betrekking tot het bevorderen van de inspanningen om een band met het geplaatste kind te onderhouden.

Derhalve zijn de categorieën van personen die ressorteren onder het algemene stelsel van de AKBW en die welke ressorteren onder dat van de gewaarborgde gezinsbijslag, in tegenstelling tot wat het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (Famifed) beweert, vergelijkbaar.

B.9. Gelet op het niet-contributieve karakter van het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, hetgeen het onderscheidt van het stelsel van de AKBW, vermocht de wetgever het voordeel van de bijzondere forfaitaire bijslag afhankelijk te maken van voorwaarden met betrekking tot de bestaansmiddelen van de aanvrager, zijn effectieve zorglast en betrokkenheid bij het geplaatste kind.

Door de toekenning van de bijzondere forfaitaire bijslag ook afhankelijk te maken van het sociaalrechtelijke statuut voorafgaand aan de plaatsing in een instelling, zonder rekening te houden met de sociaalrechtelijke situatie gedurende de plaatsing, heeft de wetgever evenwel, gelet op het in B.3 vermelde streven naar een grotere gelijkheid tussen kinderen bij de instelling van het residuaire stelsel en op de in B.4 en B.5 vermelde doelstelling om de banden tussen geplaatste kinderen en hun gezin van oorsprong te bevorderen, een vereiste ingesteld waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

B.10. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 10, § 3, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de bijzondere forfaitaire bijslag afhankelijk maakt van de vereiste dat de beoogde persoon onmiddellijk voorafgaand aan de plaatsing van het kind in een instelling reeds de krachtens die wet gewaarborgde gezinsbijslag voor dat kind heeft genoten.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 6 juli 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot