

| |
|---|
| Rolnummer 6965 |
| Arrest nr. 105/2019 van 27 juni 2019 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 3 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag, gesteld door het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 13 juni 2018 in zake R.L. tegen FAMIFED, Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 juni 2018, heeft het Arbeidshof te Antwerpen, afdeling Antwerpen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 3 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met artikel 1 van het aanvullende protocol bij het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, doordat deze wetsbepaling niet voorziet in een bepaling die aan de Koning de bevoegdheid geeft om aanrekeningsregels voor roerende kapitalen die in het bezit zijn van de aanvrager te bepalen of niet voorziet in een regeling voor de aanrekening van roerende kapitalen, terwijl in de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en in de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen wel aan de Koning de bevoegdheid wordt gegeven om een regeling uit te werken betreffende de aanrekening van roerende kapitalen, waardoor de aanvragers van de gewaarborgde gezinsbijslag zonder redelijke verantwoording slechter behandeld worden dan de aanvragers van een leefloon of van een inkomensgarantieuitkering voor ouderen nu onduidelijk is hoe er rekening wordt gehouden met de roerende kapitalen en terwijl de aanvragers van gewaarborgde gezinsbijslag onderling niet gelijk behandeld worden gelet op het ontbreken van een wettelijke regeling waardoor het gevaar bestaat van een willekeurige behandeling van de verschillende aanvragers ? ».

Memories zijn ingediend door :

- R.L., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. G. Lambrechts, advocaat bij de balie te Antwerpen;

- FAMIFED, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Grootjans, advocaat bij de balie te Antwerpen.

FAMIFED heeft ook een memorie van antwoord ingediend. Het Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid heeft bij akte van gedinghervatting van 7 mei 2019 het geding hervat namens FAMIFED.

Bij beschikking van 24 april 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe 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 15 mei 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 15 mei 2019 in beraad genomen.

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

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

R.L. ontvangt sedert 1 oktober 2006 gewaarborgde gezinsbijslag voor haar negen minderjarige kinderen. Het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (FAMIFED) stelt begin 2017 bij zijn jaarlijkse controle vast dat R.L. in het derde kwartaal van 2016 een bedrag van 9.395 euro dat op een beleggingsrekening stond, heeft herbelegd. Volgens FAMIFED behoort dat bedrag tot de bestaansmiddelen van het gezin, die aldus hoger uitvallen dan het grensbedrag, zodat de gewaarborgde gezinsbijslag voor het betrokken kwartaal moet worden terugbetaald. R.L. tekent beroep aan tegen die beslissing. Zij is het niet eens met de terugvordering omdat geen rekening mag worden gehouden met de spaargelden, maar enkel met de opbrengst ervan. Bij vonnis van 11 oktober 2017 verwerpt de bevoegde Arbeidsrechtbank het beroep. R.L. stelt hoger beroep in tegen dat vonnis. Alvorens uitspraak te doen stelt het Arbeidshof de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. R.L. is van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling aanleiding geeft tot discriminatie en willekeur, doordat zij de Koning niet machtigt om de berekening van de bestaansmiddelen te bepalen, meer bepaald wat de regeling voor de aanrekening van roerende kapitalen betreft. Daardoor zou FAMIFED zonder enige vorm van democratische controle voor elk kind de gewaarborgde kinderbijslag kunnen bepalen. Aangezien die bijslag de rechten van het kind aanbelangt, zou de wetgever zelf moeten optreden.

Volgens R.L. moet de wetgever bovendien dezelfde regels toepassen voor de beoordeling van de bestaansmiddelen in de drie stelsels die de prejudiciële vraag vermeldt. Uit de in het geding zijnde bepaling blijkt overigens dat de wetgever de drie stelsels als nauw verwant beschouwt, aangezien zij de gewaarborgde gezinsbijslag zonder onderzoek naar de bestaansmiddelen toekent aan personen die een leefloon of een inkomensgarantie voor ouderen genieten. Inzake die laatste twee uitkeringen heeft de wetgever meer bevoegdheden aan de Koning gegeven, wat resulteert in een meer correcte en doorzichtige berekening van de bestaansmiddelen. De in het geding zijnde bepaling zou ter zake een lacune bevatten.

Om na te gaan of er sprake is van een discriminerende lacune, dient naar het oordeel van R.L. rekening te worden gehouden met een aantal nationale en internationale bepalingen, waaronder artikel 23 van de Grondwet en de artikelen 2 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind. Zij voert ten slotte ook een discriminatie aan tussen kinderen van ouders die onder het stelsel van de sociale zekerheid van werknemers en zelfstandigen vallen en andere kinderen.

A.2. FAMIFED merkt op dat de wettelijke regeling van het recht op maatschappelijke integratie, evenmin als de wettelijke regeling van de gewaarborgde gezinsbijslag, in een specifieke regeling voor de aanrekening van roerende kapitalen bij de berekening van de bestaansmiddelen voorziet, of in een machtiging daartoe aan de Koning. Alleen de wettelijke regeling van de inkomensgarantie voor ouderen voorziet in een dergelijke machtiging en bevestigt aldus het principe dat ook roerend kapitaal meetelt voor de berekening van de bestaansmiddelen. Er zou overigens geen reden zijn tot vergelijking omdat elke bijstandsregeling verschillend van aard is en een andere finaliteit heeft. In elk geval is er volgens FAMIFED geen sprake van een nadelijker behandeling van de aanvrager van de gewaarborgde gezinsbijslag, vergeleken met de aanvrager van een leefloon of een inkomensgarantie voor ouderen.

FAMIFED is voorts van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling, in samenhang gelezen met de uitvoeringsbepaling in het koninklijk besluit van 25 oktober 1971, voldoende objectieve criteria bevat voor de berekening van de bestaansmiddelen. Elk bestaansmiddel moet in rekening worden gebracht, behalve de uitdrukkelijk in de uitvoeringsbepaling opgesomde inkomsten. De regeling zou op die manier elk risico op willekeur of discriminatie uitsluiten.

- B -

B.1. De wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag voorziet in een residuair stelsel van de kinderbijslag, zodat de kinderen die geen begunstigde zijn in het stelsel van de werknemers of in het stelsel van de zelfstandigen ook het voordeel van de gezinsbijslag kunnen genieten. De gewaarborgde gezinsbijslag wordt niet door bijdragen, maar door de overheid gefinancierd.

B.2. De prejudiciële vraag heeft betrekking op een verschil in behandeling van aanvragers van de gewaarborgde gezinsbijslag, enerzijds, en aanvragers van een leefloon of van een inkomensgarantie voor ouderen, anderzijds. De wetgever houdt bij de toekenning van elk van die uitkeringen rekening met de bestaansmiddelen waarover de aanvrager beschikt.

Om de bestaansmiddelen te bepalen, zou het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag niet voorzien in een regeling voor de aanrekening van roerende kapitalen, terwijl de twee andere stelsels daar wel in voorzien. De berekening van de bestaansmiddelen zou daardoor voor de aanvragers van gewaarborgde gezinsbijslag nadelig en willekeurig kunnen zijn, terwijl dat niet het geval is voor de aanvragers van een leefloon of van een inkomensgarantie voor ouderen.

B.3. Artikel 3 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag bepaalt :

« De gezinsbijslag wordt toegekend na een onderzoek naar de bestaansmiddelen. De gezinsbijslag wordt evenwel toegekend zonder onderzoek naar de bestaansmiddelen :

a) indien de persoon die het kind ten laste heeft recht op maatschappelijke integratie heeft krachtens de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie;

b) indien de persoon die het kind ten laste heeft een uitkering geniet toegekend krachtens de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden en geen feitelijk gezin vormt met een andere persoon dan een bloed- of aanverwant tot en met de derde graad.

Onverminderd de toepassing van het bepaalde in het vierde lid, wordt rekening gehouden met alle bestaansmiddelen van welke aard of herkomst ook, waarover de persoon die het kind ten laste heeft, zijn niet feitelijk of van tafel en bed gescheiden echtgenoot of de andere persoon dan een bloed- of aanverwant tot en met de derde graad met wie hij een feitelijk gezin vormt, beschikt.

Voor de toepassing van dit besluit doet samenwoning met een andere persoon dan een bloed- of aanverwant tot en met de derde graad tot bewijs van het tegendeel het bestaan van een feitelijk gezin vermoeden.

De Koning stelt het bedrag van de bestaansmiddelen vast boven hetwelk de gezinsbijslag niet verschuldigd is en bepaalt met welke inkomsten geen rekening wordt gehouden voor de raming van deze bestaansmiddelen.

De Koning kan het bedrag van de bestaansmiddelen boven hetwelk de gezinsbijslag niet is verschuldigd, verhogen voor ieder kind, vanaf het tweede, dat uitsluitend of hoofdzakelijk ten laste is en dat rechtgevend is op kinderbijslag of dat daartoe de vereisten vervult, bepaald krachtens artikel 2, vierde lid ».

De gezinsbijslagen maken sedert 1 juli 2014 deel uit van de gemeenschapsbevoegdheden (artikel 5, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals ingevoegd bij artikel 12 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming). De wet van 20 juli 1971 is voor de toekenning van gezinsbijslagen in de Vlaamse Gemeenschap opgeheven met ingang van 1 januari 2019. Zij blijft evenwel van toepassing op rechtgevende kinderen die vóór die datum geboren zijn (artikel 209 van het decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid).

B.4. Artikel 16 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie bepaalt :

« § 1. Onverminderd de toepassing van het bepaalde in § 2, komen alle bestaansmiddelen in aanmerking van welke aard en oorsprong ook, waarover de aanvrager beschikt, met inbegrip van alle uitkeringen krachtens de Belgische of buitenlandse sociale wetgeving. Kunnen eveneens in aanmerking worden genomen binnen de perken bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de bestaansmiddelen van de personen met wie de aanvrager samenwoont.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de modaliteiten van het onderzoek naar de bestaansmiddelen en stelt de regels vast van de berekening van die middelen.

§ 2. De Koning kan bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de inkomsten aanduiden die, hetzij voor het geheel, hetzij gedeeltelijk, niet in aanmerking komen bij het berekenen van de bestaansmiddelen ».

B.5. Artikel 7, § 1, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen bepaalt :

«De inkomensgarantie kan enkel worden toegekend na onderzoek van de bestaansmiddelen en van de pensioenen. Alle bestaansmiddelen en pensioenen, van welke aard of oorsprong ook, waarover de betrokkene of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, beschikken, komen in aanmerking voor de berekening van de inkomensgarantie, behalve de door de Koning bepaalde uitzonderingen.

[...]

De Koning bepaalt met welke bestaansmiddelen bij het vaststellen van de inkomensgarantie geen rekening wordt gehouden ».

Krachtens artikel 9 van dezelfde wet bepaalt de Koning bovendien « de regels volgens welke het al dan niet belegd roerend kapitaal voor de vaststelling van de bestaansmiddelen in rekening wordt gebracht ».

B.6. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 6°, van de Grondwet verplicht de bevoegde wetgever om het recht op gezinsbijslagen te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen.

Die grondwetsbepaling verbiedt die wetgever echter niet machtigingen te verlenen aan de uitvoerende macht, voor zover die machtigingen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft aangegeven.

Die grondwetsbepaling verplicht de wetgever niet om alle essentiële elementen van het recht op gezinsbijslagen te regelen en verbiedt hem niet om de uitvoerende macht ertoe te machtigen die te regelen.

B.7. Het volstaat te dezen te bepalen dat met de bestaansmiddelen rekening moet worden gehouden, gelet op het niet-contributieve karakter van de gewaarborgde gezinsbijslag. Het aanduiden van bepaalde inkomsten waarmee geen rekening moet worden gehouden bij de raming van de bestaansmiddelen, mag de wetgever aan de Koning opdragen.

B.8. Zowel in het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag (B.3), als in het stelsel van het recht op maatschappelijke integratie (B.4) en het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen (B.5) draagt de wetgever de Koning op te bepalen met welke inkomsten geen rekening wordt gehouden bij de raming of berekening van de bestaansmiddelen.

Het gegeven dat de wetgever in het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen de Koning daarenboven opdraagt de regels te bepalen volgens welke het al dan niet belegd roerend kapitaal voor de vaststelling van de bestaansmiddelen in rekening wordt gebracht, terwijl een dergelijke uitdrukkelijke opdracht ontbreekt in het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, doet op zichzelf geen verschil in behandeling of beperking van het eigendomsrecht ontstaan.

Wanneer onzekerheid zou bestaan over de wijze waarop bepaalde bestaansmiddelen in rekening worden gebracht voor de vaststelling van de bestaansmiddelen, vloeit die onduidelijkheid niet voort uit de in het geding zijnde bepaling, maar uit de tenuitvoerlegging daarvan.

B.9. Het Hof is niet bevoegd om de uitvoeringsbepalingen te beoordelen. Indien daaruit een verschil in behandeling voortvloeit, dient de verwijzende rechter dat zelf te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 3 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 juni 2019.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen