

Rolnummer 7250
Arrest nr. 79/2021 van 3 juni 2021

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 56bis, § 1, eerste lid, van de Algemene kinderbijslagwet, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters P. Nihoul, T. Giet, Y. Kherbache, T. Detienne en D. Pieters, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 12 september 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 september 2019, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 56*bis*, § 1, eerste lid, van de AKBW [Algemene kinderbijslagwet], in zoverre het de wezen voor wie een rechthebbende bedoeld in artikel 51, §§ 3 en 4, van de AKBW, de maandelijkse forfaitaire voorwaarden heeft vervuld na het overlijden van een van de ouders, minder gunstig behandelt dan de wezen voor wie die voorwaarde werd vervuld in de loop van de twaalf maanden die onmiddellijk het overlijden voorafgaan, waardoor hun het bedrag voor wezen bedoeld in artikel 50*bis* van de AKBW wordt ontzegd, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 26 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind en de artikelen 16 en 17 van het Europees Sociaal Handvest ? ».

Memories zijn ingediend door :

- het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Kaiser en Mr. M. Verdussen, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré en Mr. C. Pietquin, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 31 maart 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Detienne en D. Pieters 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 21 april 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 21 april 2021 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*

M. M.K., van Congolese nationaliteit, heeft twee kinderen uit haar huwelijk met D.P., die van Belgische nationaliteit was en overleed op 31 augustus 2010. Op 2 november 2016 dient zij een aanvraag in om kinderbijslag tegen het verhoogde tarief voor wezen, op grond van artikel 56*bis* van de Algemene kinderbijslagwet. Bij een beslissing van 25 januari 2017 weigert het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag (FAMIFED) haar de gevraagde bijslag omdat zij niet voldoet aan de loopbaanvoorwaarde om hem te verkrijgen, te weten aanspraak hebben gemaakt op ten minste zes maandelijkse forfaitaire bijdragen in de algemene regeling gedurende de twaalf maanden die het overlijden voorafgaan. Het gaat om de beslissing die voor de Arbeidsrechtbank Luik, afdeling Luik, wordt bestreden.

De verwijzende rechter is van mening dat er een discriminatie zou kunnen bestaan tussen de eerstgeboren kinderen van D.P., van wie de moeder in België woont en voldoet aan de loopbaanvoorwaarde en die het verhoogde tarief voor wezen genieten, en de kinderen van de eisende partij, die pas na het overlijden de voorwaarden inzake verblijfplaats en loopbaan heeft vervuld. Hij beslist dan ook de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Om te beginnen herinnert het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie eraan dat de kinderbijslag voor wezen werd ingevoerd in 1930 en dat hij sindsdien voortdurend is uitgebreid tot een groeiend aantal rechthebbenden, gelijktijdig met de invoering van steeds soepelere toekenningsvoorwaarden. De huidige formulering van artikel 56*bis* van de Algemene kinderbijslagwet toont dus aan dat de wetgever voor de wezen de best mogelijke bescherming wilde waarborgen.

Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie onderstreept eveneens dat, inzake sociale prestaties, de rechtszekerheid en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de toekenningsvoorwaarden duidelijk en objectief zijn. Zij moeten bovendien nauw verbonden zijn met de finaliteit van de in het geding zijnde sociale prestatie. Dat is echter een beleidskeuze waarin het Hof zich niet mag mengen. Het Hof heeft overigens herhaaldelijk geoordeeld dat het niet aan het Hof toekomt te beoordelen of een socialezekerheidsregeling billijk is.

A.1.2. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie verduidelijkt in eerste instantie dat, ook al betreft de prejudiciële vraag de loopbaanvoorwaarden, te weten aanspraak hebben gemaakt op ten minste zes maandelijkse forfaitaire bijdragen in de algemene regeling gedurende de twaalf maanden die het overlijden voorafgaan, alleen het temporele luik ervan in het geding is. De loopbaanvoorwaarde *sensu stricto* wordt immers door niemand betwist, zelfs niet door de arbeidsauditeur.

A.1.3. Volgens het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie streeft de wetgever, met de in het geding zijnde voorwaarde, een legitiem doel na. Het doel van artikel 56*bis* van de Algemene kinderbijslagwet bestaat immers erin de opening van het recht te koppelen aan de gebeurtenis die er de grondslag van vormt, te weten het overlijden van de ouder, en die een verhoging rechtvaardigt. Het is het overlijden dat de behoefte doet ontstaan, omdat het loon van de ouder er onherroepelijk door verloren gaat, zodat het gezin te maken krijgt met een plotse vermindering van zijn inkomsten, die door de verhoging van het tarief voor wezen in zekere zin wordt gecompenseerd. De temporele voorwaarde inzake loopbaan loskoppelen van het overlijden zou incoherent zijn. De voorwaarde dat men kinderbijslag heeft ontvangen gedurende de maanden die het overlijden voorafgaan, is bijgevolg pertinent in het licht van het nagestreefde doel.

A.1.4. De in het geding zijnde bepaling is overigens evenredig met het nagestreefde doel. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie benadrukt immers dat dit systeem het kind geen bijslag ontzegt, omdat er een residuaire regeling bestaat, zijnde de regeling van de gewaarborgde gezinsbijslag. Bovendien heeft de wetgever er steeds op gelet het aantal rechthebbenden van het verhoogde tarief uit te breiden en de voorwaarden van toegang tot dat tarief te versoepelen, zoals de historische evolutie van de in het geding zijnde bepaling sinds 1930 aantoont. Ten slotte voorziet de wet in een afwijkingsmogelijkheid, in een « behartenswaardige » situatie, die de bevoegde minister of de ambtenaar van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid de mogelijkheid biedt om de werknemer of de zelfstandige vrij te stellen van de voorwaarde van rechthebbende te zijn op ten minste zes maandelijkse forfaitaire bijdragen, indien die werknemer of zelfstandige de voorwaarden heeft vervuld om aanspraak te maken op ten minste één forfaitaire maandelijkse bijslag in de loop van de periode van vijf jaar die het overlijden onmiddellijk voorafging (artikel 57*bis*, tweede lid, van de Algemene kinderbijslagwet).

A.1.5. Wat ten slotte de vermelding van het internationaal recht inzake kinderen betreft, betwijfelt het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de prejudiciële vraag voldoet aan de formele vereisten van artikel 27, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, omdat geen enkele verantwoording wordt aangevoerd voor het verzoek tot combinatie met die verdragsbepalingen.

Er dient evenwel te worden vastgesteld dat de wetgever het hogere belang van het kind in aanmerking heeft genomen, aangezien de bescherming van wezen in het Belgisch recht zeer ruim is. Hoe dan ook laten de in de prejudiciële vraag aangehaalde internationale verdragen de Staten een grote bewegingsvrijheid op dat gebied.

A.2.1. De Waalse Regering verzoekt het Hof in de eerste plaats om een herformulering van de prejudiciële vraag. De prejudiciële vraag, zoals zij door de verwijzende rechter is geformuleerd, houdt immers geen rekening met het fundamentele element van het betrokken geschil, namelijk de aansluiting van de erflater bij de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid (hierna : de DOSZ). De volgende herformulering wordt voorgesteld :

« Schendt artikel 56*bis*, § 1, eerste lid, van de AKBW, in zoverre het de wezen voor wie een rechthebbende bedoeld in artikel 51, §§ 3 en 4, van de AKBW, de maandelijkse forfaitaire voorwaarden heeft vervuld na het overlijden van een van de ouders, maar wiens overleden echtgenoot voordien heeft bijgedragen aan een overzeese socialezekerheidsregeling, minder gunstig behandelt dan de wezen voor wie die voorwaarde werd vervuld in de loop van de twaalf maanden die onmiddellijk het overlijden voorafgaan, waardoor hun het bedrag voor wezen bedoeld in artikel 50*bis* van de AKBW wordt ontzegd, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 26 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind en de artikelen 16 en 17 van het Europees Sociaal Handvest ? ».

A.2.2. De Waalse Regering wenst te herinneren aan de verschillen tussen de betrokken socialezekerheidsregelingen. De wezenbijslag, zoals ingevoerd bij de Algemene kinderbijslagwet, is een Belgisch verzekeringssysteem dat gekoppeld is aan de sociale zekerheid van de werknemers of de zelfstandigen. De DOSZ-regeling is een aanvullende en facultatieve verzekering. Zij werd ingevoerd bij de wet van 17 juli 1963 « betreffende de overzeese sociale zekerheid » (hierna : de wet van 17 juli 1963), waarvan artikel 17 bepaalt dat de Belgische wetgeving inzake sociale zekerheid niet van toepassing is. De DOSZ-regeling voorziet eveneens in een systeem van specifieke uitkeringen voor zijn aangeslotenen die de wezen kunnen genieten op voorwaarde dat de aangeslotene aan de verzekering heeft deelgenomen gedurende de twaalf maanden die aan het overlijden voorafgingen, of op voorwaarde dat de aangeslotene is overleden aan de gevolgen van een ongeval (artikelen 23 en volgende van de wet van 17 juli 1963).

A.2.3. Het doel van de wetgever bestond erin de ontoereikendheid van bestaansmiddelen, die het gevolg was van de ontstentenis van loon van het gezinshoofd, te verhelpen. Dat recht wordt voorbehouden aan diegenen die een sterke band hebben met België. Volgens de Waalse Regering heeft de prejudiciële vraag betrekking op de vergelijking tussen de wezen voor wie een rechthebbende de loopbaanvoorwaarden heeft vervuld na het overlijden en de wezen voor wie een rechthebbende de loopbaanvoorwaarden heeft vervuld in de loop van de twaalf maanden die het overlijden voorafgingen.

A.2.4. De Waalse Regering voert in hoofdorde aan dat die categorieën niet vergelijkbaar zijn. De wezen voor wie een rechthebbende de loopbaanvoorwaarden heeft vervuld in de loop van de twaalf maanden die het overlijden voorafgingen, treden in de plaats van de rechthebbende die komt te overlijden, waardoor het de rechtstoestand van de overledene is die van belang is. Die situatie verschilt van die van een rechthebbende die geen recht heeft op de Belgische sociale zekerheid, hetgeen werd bevestigd door het Hof (arrest nr. 67/2008 van 17 april 2008), en nooit eraan heeft bijgedragen, zoals te dezen. Een dergelijke situatie kan achteraf niet worden « ingehaald » door arbeid van de langstlevende echtgenoot. De Waalse Regering onderstreept dat de beslissing om zijn loopbaan in een overzees gebied op te bouwen noodzakelijkerwijs impliceert dat de betrokkene geen recht zal hebben op de Belgische sociale zekerheid. Samengevat : de rechthebbende die bijdraagt en de rechthebbende die niet bijdraagt bevinden zich in verschillende situaties die een verschillende juridische behandeling vergen.

A.2.5. In ondergeschikte orde voert de Waalse Regering aan dat de in het geding zijnde bepaling een maatregel is die evenredig is met het beoogde doel. In eerste instantie komt het niet het Hof toe zich in de plaats te stellen van de wetgever wat diens beleidskeuzen betreft, hetgeen het inzake sociale zekerheid herhaaldelijk heeft erkend. De wetgever beschikt over een beoordelingsmarge om de billijkheid van een dergelijk systeem te beoordelen. De hoge financiële kosten van de kinderbijslag tegen het verhoogd tarief voor wezen rechtvaardigt het legitieme doel van de wetgever, zijnde het vastleggen van de voorwaarde dat er een voldoende band moet zijn met België. Het in het geding zijnde temporele criterium is uit dat oogpunt pertinent. De Waalse Regering voegt eraan toe dat het Hof het redelijke karakter van het criterium van de hoedanigheid van rechthebbende reeds heeft aanvaard (arresten nrs. 99/2001 en 110/2002). Bovendien komt een wees die geen aanspraak kan maken op die regeling niet zonder middelen te zitten, omdat hij nog steeds aanspraak kan maken op andere uitkeringen, onder meer de gewaarborgde gezinsbijslag. Ten slotte ontvangen de kinderen die betrokken zijn in het geschil voor de verwijzende rechter reeds een wezenbijslag in het kader van de overzeese sociale zekerheid.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 56*bis*, § 1, van de Algemene kinderbijslagwet, dat bepaalt :

« Is rechthebbende op kinderbijslag tegen de bedragen bepaald in artikel 50*bis*, de wees indien op het ogenblik van het overlijden van één van de ouders, een rechthebbende bedoeld in artikel 51, §§ 3 en 4 in de loop van de twaalf maanden die onmiddellijk het overlijden voorafgaan de voorwaarden heeft vervuld om krachtens deze wet aanspraak te maken op ten minste zes maandelijks forfaitaire bijslagen ».

B.1.2. De verwijzende rechter stelt het Hof een vraag over het verschil in behandeling tussen, enerzijds, wezen van een vader die niet heeft bijgedragen aan de Belgische sociale zekerheid, van wie de moeder de maandelijks forfaitaire voorwaarden pas na het overlijden van hun vader heeft vervuld, en, anderzijds, de wezen van dezelfde vader, van wie de moeder aan die voorwaarde heeft voldaan in de loop van de twaalf maanden die het overlijden van hun vader onmiddellijk voorafgingen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

B.1.3. De Waalse Regering verzoekt het Hof om een herformulering van de prejudiciële vraag teneinde rekening te houden met het feit dat, vóór zijn overlijden, de vader van de kinderen aangesloten was bij de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid. Het staat niet aan de partijen de inhoud van een prejudiciële vraag te wijzigen. Het Hof beperkt dan ook zijn onderzoek tot de vraag zoals ze is gesteld door de verwijzende rechter.

B.2. De in het geding zijnde bepaling voorziet in een regeling van bijzondere kinderbijslag, om de wezen een bijzondere bescherming te bieden. In het licht van die bepaling zijn de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van wezen voldoende vergelijkbaar.

B.3. Het staat niet aan het Hof na te gaan of een stelsel van sociale zekerheid al dan niet rechtvaardig is. Het staat aan het Hof te beoordelen of de wetgever voldoende vergelijkbare categorieën van personen al dan niet op een discriminerende manier heeft behandeld.

B.4.1. Het algemene stelsel van de kinderbijslag maakt deel uit van het socialezekerheidsstelsel. Het betreft een sociale verzekering voor de actieven, die de rechthebbenden ervan zijn, teneinde de kosten van de kinderen, die rechtgevendens ervan zijn, te helpen dragen.

B.4.2. Het is eigen aan een stelsel van sociale verzekering om de toegang tot de bijslagen te koppelen aan de voorwaarde gedurende een bepaalde periode deel te hebben uitgemaakt van de populatie van sociaal verzekerden.

De in het geding zijnde bepaling breidt het toepassingsgebied van de kinderbijslagregeling uit ten voordele van de kinderen van de sociaal verzekerden die overlijden. Die kinderen worden persoonlijk de rechthebbenden van die bijslag. Rekening houdend met het specifieke karakter van een stelsel van sociale verzekering, vereist die bepaling daartoe dat de overleden ouder of de andere ouder reeds gedurende een bepaalde tijd een sociaal verzekerde is geweest en dat hij recht heeft gehad op de gezinsbijslag.

B.5.1. Het in het geding zijnde verschil in behandeling is gebaseerd op een objectief criterium, namelijk het ogenblik waarop de ouder van de wees is overleden.

B.5.2. Aangezien de regeling van de bijzondere kinderbijslag voor wezen bij de algemene kinderbijslagregeling voor werknemers komt, kan de wetgever bovendien, voor de toepassing van die regeling, eisen dat de oorspronkelijke rechthebbenden een voldoende band met de populatie van sociaal verzekerden hebben gehad.

B.5.3. De vereiste dat die oorspronkelijke rechthebbenden gedurende een bepaalde tijd werknemer en bijslagtrekkende in de wettelijke kinderbijslagregeling moeten zijn geweest, is pertinent in het licht van dat doel.

De keuze van het ogenblik dat in aanmerking wordt genomen om die band met de sociale regeling van de werknemers te onderzoeken, is eveneens pertinent in het licht van dat doel. Het is immers op dat ogenblik dat de hoedanigheid van wees ontstaat en een belangrijke bron van inkomsten die kan dienen voor het onderhoud van het kind, verdwijnt.

B.5.4. Gelet op de ruime beoordelingsmarge waarover hij in sociale aangelegenheden beschikt, vermocht de wetgever te oordelen dat een wees geen rechthebbende op de sociale verzekering van de kinderbijslag kon worden indien noch de overleden ouder, noch de langstlevende ouder, op het ogenblik van het overlijden, een voldoende band met de sociale zekerheidsregeling van de werknemers hadden. Hij heeft die beoordelingsmarge evenmin overschreden door die band afhankelijk te stellen van de vereiste dat de overleden ouder of de andere ouder op het ogenblik van het overlijden aanspraak heeft kunnen maken op een aantal maandelijks forfaitaire bijslagen.

B.5.5. Indien de langstlevende ouder later voldoet aan de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde voorwaarden om aanspraak te maken op ten minste zes maandelijks forfaitaire bijslagen, vloeit daaruit weliswaar geen recht meer voort op de bijzondere kinderbijslag waarop de wees rechthebbende is, maar die omstandigheid opent daarentegen een recht op algemene kinderbijslag waarop die ouder rechthebbende is, aangezien vanaf dat ogenblik zijn band met de sociale regeling van de werknemers wordt aangetoond.

B.6.1. De in het geding zijnde bepaling zou enkel een verschil in behandeling inhouden tussen de wezen die uit het eerste huwelijk van de overleden ouder zijn geboren en de wezen die uit zijn tweede huwelijk zijn geboren, indien de langstlevende ouder uit dat eerste huwelijk, op het ogenblik van het overlijden van de andere ouder, een voldoende band met het socialezekerheidsstelsel van de werknemers had, terwijl de langstlevende ouder uit het tweede huwelijk niet over een dergelijke band beschikte.

Het Hof zou een dergelijk verschil in behandeling niet kunnen afkeuren zonder het specifieke karakter van een sociale verzekering in gevaar te brengen.

B.6.2. De in het geding zijnde bepaling brengt daarenboven geen onevenredige gevolgen teweeg ten aanzien van de wezen voor wie zij geen eigen recht op kinderbijslag opent. De vereiste volgens welke de vader of de moeder van het kind dat wees geworden is, moet voldoen aan de voorwaarden om aanspraak te maken op zes maandelijks forfaitaire bijslagen op het ogenblik van het overlijden van de andere ouder, ontzegt het kind wiens ouders niet aan die voorwaarde zouden hebben voldaan, immers geen kinderbijslag. Indien het kind ten laste is van een werknemer, komt het in aanmerking voor de gewone kinderbijslag.

Bovendien, indien de rechthebbende ouder noch werknemer, noch zelfstandige of ambtenaar is, kan het kind dat in staat van behoefte verkeert, in aanmerking komen voor de gewaarborgde kinderbijslag. De wet van 20 juli 1971 « tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag » biedt elk kind, residuair, het genot van diverse gezinsbijlagen, waaronder de kinderbijslag. In de aan de verwijzende rechter voorgelegde situatie voorziet de wet van 17 juli 1963 « betreffende de overzeese sociale zekerheid », bij overlijden van een verzekerde, in een wezenrente en in voorkomend geval een aanvullende jaarlijkse bijslag ten laste van het Solidariteits- en Perequatiefonds (artikelen 23 en volgende van de wet van 17 juli 1973).

B.7. Het onderzoek van de in het geding zijnde bepaling in het licht van de artikelen 3 en 26 van het internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind en van de artikelen 16 en 17 van het Europees Sociaal Handvest leidt niet tot een andere conclusie.

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



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 56*bis*, § 1, eerste lid, van de Algemene kinderbijslagwet schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 3 juni 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

F. Daoût