

DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID, GEZIN EN ARMOEDEBESTRIJDING

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Grondwettelijk Hof: rolnummers 7506 en 7507 (samengevoegde zaken): de prejudiciële vragen betreffende artikel 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van kinderbijslag, gesteld door de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel

Samenvatting

Deze mededeling betreft een kennisgeving aan de Vlaamse Regering van de prejudiciële vragen betreffende artikel 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van kinderbijslag, gesteld door de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel, en van de beslissing om niet tussen te komen in deze procedure voor het Grondwettelijk Hof.

Bijlage: kennisgeving van 15 februari 2021 van de griffie van het Grondwettelijk Hof

1. Voorafgaand

Door de griffier van het Grondwettelijk Hof werd aan de minister-president van de Vlaamse Regering bij brief van 15 februari 2021 kennis gegeven van de prejudiciële vragen betreffende artikel 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van kinderbijslag, gesteld door de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel.

Door de griffie werd in deze brief meegedeeld dat de Vlaamse Regering over vijfenveertig dagen beschikt, vanaf de ontvangst van de brief, om eventueel – bij ter post aangetekende zending – een memorie in te dienen betreffende deze zaak. Deze termijn verstrijkt in casu op vrijdag 2 april 2021.

2. Samenvatting van de zaak en de gestelde prejudiciële vragen

2.1. Achtergrondinformatie

In het kader van de zesde staats hervorming werd de sector van de kinderbijslagen geregionaliseerd. Op 25 april 2019 nam de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een ordonnantie aan tot regeling van de toekenning van de kinderbijslag (Ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, BS 8.5.2019, verder: de ordonnantie). Deze is van kracht vanaf 1 januari 2020.

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie heeft gekozen voor een onmiddellijke inkanteling in de nieuwe reglementering. De kinderen geboren vóór 1.1.2020 vallen onder de toepassing van de nieuwe reglementering, maar er wordt in een soort overgangsregeling voorzien.

In casu is vooral artikel 39 van belang, dat voorziet in een 'compensatie voor verworven rechten' als deze kinderen toch geldelijk zouden verliezen ten opzichte van het oude systeem: er moet een vergelijking worden gemaakt tussen de op grond van artikel 40 Algemene Kinderbijslagwet (verder: AKBW) effectief in december 2019 uitgekeerde bedragen (eerste termijn van de vergelijking) en het bedrag waarop men recht zou hebben in januari 2020 volgens de ordonnantie (tweede termijn van de vergelijking), waarbij men dan het voordeel van het grootste bedrag toekent aan de rechthebbende.

Dit systeem van behoud van rechten maakte het voorwerp uit van volgende preciseringen bij de Raad van State:

'Om het voorgeschrevene in artikel 23 van de Grondwet te respecteren, wordt een systeem van verworven rechten opgenomen in artikel 39 van het voorontwerp van de ordonnantie. Als de bedragen, voorzien door het nieuwe systeem zonder onderscheid aan alle gezinnen zouden worden uitgekeerd, zou dit tot gevolg hebben dat bepaalde kinderen in bestaande gezinnen een sociale achteruitgang zouden kennen, hetzij grote gezinnen, of gezinnen die recht hebben op sociale toeslagen of eenoudergezinnen.

Artikel 39 laat dus toe om het sociale beschermingsniveau te behouden dat van toepassing was vóór 1.1.2020. Het gaat erom om voor de bestaande gezinnen op 31.12.2019, hetzij meer dan vroeger, hetzij minstens evenveel als vroeger toe te kennen, als aan de voorwaarden van de wetgevende bepalingen toepasselijk voorafgaand aan 1.1.2020 zijn voldaan op 1.1.2020.'

Volgens het advies van de Raad van State, respecteert het overgangsregime de legitieme verwachtingen van de betreffende begunstigden, gezien de rechten die ze genieten behouden zijn in het regime van de vroegere gezinsbijslagen.

Voor deze zaak is ook artikel 48 AKBW, eerste lid, relevant, op basis waarvan de effectieve toekenning van de gezinsbijslagen maar begint te lopen op de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin het recht op gezinsbijslagen ontstaat.

2.2. Samenvatting van de zaak

Kind S. van betrokkene is geboren op 15 december 2019. Ze heeft ook reeds 4 oudere kinderen.

Het kinderbijslagfonds Parentia nam op 16 januari 2020 de volgende beslissing:

"Vanaf 1 januari 2020 hebt u eveneens recht op kinderbijslagen voor het kind S. (artikel 48, §1, Algemene kinderbijslagwet). De maandelijkse gezinsbijslagen zijn immers verschuldigd vanaf de maand die volgt op de geboorte. Het nieuwe bedrag zal u de eerste keer toekomen in de loop van de tweede volgende maand.

Normaal hebt u recht op een maandelijks bedrag van 700 euro in de nieuwe wetgeving vanaf 1 januari 2020 (voor de 5 kinderen samen). Aangezien het bedrag voor de maand december 2019 hoger is in vergelijking met het bedrag vanaf 1 januari 2020, blijven we het bedrag van 952,38 euro betalen."

Gezien de kinderen van betrokkene geboren zijn voor 1.1.2020 geldt de overgangsregeling van de ordonnantie: het kinderbijslagfonds Parentia vergeleek de op grond van artikel 40 AKBW effectief in december 2019 aan betrokkene uitgekeerde bedragen (952,38 euro) met het bedrag waarop betrokkene recht zou hebben in januari 2020 volgens de ordonnantie (700 euro), en kende het voordeel van het grootste bedrag toe.

Betrokkene meent echter dat deze beslissing onrechtvaardig is ten opzichte van het kind S.

In het oude systeem zou kind S. op grond van artikel 40 AKBW recht geven op een bijkomend bedrag van 264,67 euro. In totaal zou betrokkene dan, vanaf 1 januari 2020, recht hebben gehad op 1.217 euro (952,38 euro + 264,67 voor kind S.).

Hoewel kind S. geboren is vóór 1.1.2020, kan er, in de eerste termijn van de vergelijking van de overgangsregeling, geen rekening gehouden worden met het bijkomend bedrag waarop kind S. recht zou geven. Immers, voor de kinderen geboren vóór 1.1.2020 werden de verworven rechten, conform de overgangsregeling, bevroren in de maand december 2019. Maar in die maand (december 2019) kon er, conform artikel 48 AKBW, nog niets worden uitgekeerd voor de kinderen die geboren zijn in december 2019. Dit artikel bepaalt immers dat de effectieve toekenning van de gezinsbijslagen maar begint te lopen op de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin het recht op gezinsbijslagen ontstaat (1 januari 2021).

De rechtbank meent dat de betwiste beslissing de termijnen van de vergelijking van de overgangsregeling, tezamen met artikel 48, eerste lid, AKBW, correct heeft toegepast.

De op grond van artikel 40 AKBW effectief in december 2019 uitgekeerde bedragen (952,38 euro) werden vergeleken met het bedrag waarop betrokkene recht zou gehad hebben in januari 2020 volgens de ordonnantie (700 euro), en het voordeel van het grootste bedrag werd toegekend. De betwiste beslissing lijkt conform te zijn met de bepalingen van artikel 48 AKBW door voor kind S. niet het bedrag van 264,67 euro op grond van artikel 40 AKBW te verlenen, aangezien betrokkene daar pas recht op zou gehad hebben vanaf 1.1.2020.

Echter, de rechtbank haalt het onrechtvaardig karakter aan van de overgangsbepalingen gecombineerd met artikel 48, eerste lid AKBW, voor die kinderen die geboren zijn in december 2019:

- Deze kinderen doen nog geen enkel effectief recht op betaling kinderbijslag ontstaan in december 2019. De rechtbank vraagt zich af of zij het desondanks verdienen om anders behandeld te worden dan de andere kinderen die geboren zijn vóór 1.1.2020. Het feit dat deze kinderen nog geen enkel recht op effectieve betaling hadden in december 2019, betekent niet dat ze geen recht zouden hebben op grond van de AKBW vóór 1.1.2020. Integendeel, het vloeit voort uit artikel 48, eerste lid AKBW, dat ze vanaf hun geboorte, namelijk tijdens de maand december 2019, beschikken over een recht op kinderbijslag. Enkel de effectieve toekenning gaat in op de eerste dag van de volgende maand, zijnde 1.1.2020. De overgangsmaatregelen van de ordonnantie hadden precies als doel om het behoud van de verworven rechten te garanderen onder de AKBW voor de kinderen geboren vóór 1.1.2020. De kinderen die geboren zijn in december 2019 maken deel uit van de groep kinderen die geboren zijn vóór 1.1.2020. De verworven rechten voor deze kinderen geboren in december 2019 onder de AKBW betekenen dat er recht is op het toekennen van kinderbijslagen vanaf 1.1.2020.

De rechtbank stelt zich vragen bij de pertinentie van de temporele uitwerking van de vergelijking voorzien bij artikel 39 van de ordonnantie, gezien de verworven rechten bevroren werden in de maand december 2019 voor de kinderen geboren vóór 1.1.2020 om vergeleken te worden met rechten die hun zullen toekomen vanaf 1.1.2020.

De rechtbank vraagt zich af of het niet logischer en coherenter zou zijn, om - als het gaat over het vergelijken van rechten en bedragen - de rechten te evalueren die resulteren uit

twee regimes in hoofde van elk kind/elke bijslagtrekkende op één en dezelfde datum, zijnde 1.1.2020, datum van inwerkingtreding van de ordonnantie?

De rechtbank meent dat deze vergelijking pertinentier zou zijn dan deze die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toepast. Er zou in elk geval vermeden worden dat de kinderen geboren in december 2019 niet meetellen in het kader van de toepassing van de overgangsmaatregelen die hen betreffen, en er zou gegarandeerd worden dat deze net zoveel in rekening worden gebracht als de andere kinderen geboren vóór 1.1.2020.

De rechtbank stelt vast dat het niet in rekening brengen van de kinderen geboren in december 2019 in de eerste termijn een verschil in behandeling betekent in hun hoofde in verhouding tot de andere kinderen geboren vóór 1.1.2020 en dat dit verschil niet gerechtvaardigd is, en a fortiori ook niet redelijk, en dat er geen evenredigheid is tussen het gebruikte middel en het geviseerde doel.

- De rechtbank oordeelt eveneens dat de overgangsbepalingen van de ordonnantie inbreuk maken op de legitieme verwachtingen van de kinderen geboren in december 2019 en/of van hun bijslagtrekkenden, daar zij zeker rechtmatige verwachtingen hadden op de gezinsbijslagen vanaf 1.1.2020, en dit zonder dat deze inbreuk gerechtvaardigd lijkt door een dwingend motief van algemeen belang.
- De rechtbank voegt er nog aan toe dat de Raad van State in zijn advies verwezen had naar artikel 23 van de Grondwet, namelijk de standstillbepaling, die inhoudt dat wanneer het beschermingsniveau door de wetgever wordt verminderd, daar waar het gaat over het recht op de gezinsbijslagen, dit enkel gerechtvaardigd is door motieven van algemeen belang.

De rechtbank stelt in de toepassing van artikel 39 van de ordonnantie in combinatie met artikel 48, eerste lid, AKBW een gevoelige vermindering vast van het beschermingsniveau van kinderen geboren in december 2019, omdat zij vanaf 1.1.2020 beroofd worden van het effectieve voordeel van de gezinsbijslagen waarop ze recht hadden op grond van de AKBW en dit zonder motief van algemeen belang noch een redelijke evenredigheid tussen de vastgestelde vermindering en de nagestreefde objectieven.

2.3 Prejudiciële vragen

Gelet op het bovenstaande meent de rechtbank dan ook dat de volgende prejudiciële vragen moeten gesteld worden aan het Grondwettelijk Hof:

- *“Schendt artikel 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 48 van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het een verschil in behandeling teweegbrengt tussen de kinderen die geboren zijn in december 2019 en de andere kinderen die geboren zijn vóór 1 januari 2020 en/of afbreuk doet aan de legitieme verwachtingen met betrekking tot de kinderen die geboren zijn in december 2019, doordat het die in december 2019 geboren kinderen uitsluit van de eerste term van de vergelijking die moet worden gemaakt tussen de schaal van de kinderbijslag die werd ontvangen met toepassing van de Algemene kinderbijslagwet en de schaal van de kinderbijslag die verschuldigd is met toepassing van de ordonnantie van 25 april 2019, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording en/of een dwingende reden van algemeen belang bestaat, noch enig redelijk verband van evenredigheid tussen het aangewende middel en het doel dat zou worden beoogd?;*
- *Schendt artikel 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad van 25 april 2019 tot regeling van de*

toekenning van gezinsbijslag, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 48 van de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939, artikel 23 van de Grondwet en de daarin vervatte standstill-verplichting, in zoverre het het beschermingsniveau van de kinderen die geboren zijn in december 2019 aanzienlijk vermindert door die kinderen het recht op kinderbijslag dat voor hen gewaarborgd was door de Algemene kinderbijslagwet, te ontzeggen vanaf 1 januari 2020, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang en zonder dat enig redelijk verband van evenredigheid lijkt te bestaan tussen de vastgestelde vermindering en de nagestreefde doelstellingen?”

3. Eventuele tussenkomst van de Vlaamse Regering bij het Grondwettelijk Hof

Gelet op de brief van de griffier bij het Grondwettelijk Hof rijst de vraag of de Vlaamse Regering er belang bij heeft om in de hangende procedure tussen te komen.

In uitvoering van omzendbrief VR 2009/23 van 16 januari 2009 betreffende het Grondwettelijk Hof, beslis ik om **niet tussen te komen** in deze zaak bij het Grondwettelijk Hof en wel om de volgende redenen:

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de gestelde prejudiciële vragen betrekking hebben op de overgangsregeling van de ordonnantie die van toepassing is op kinderen die hun woonplaats hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en geboren zijn vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Brusselse kinderbijslagregeling.

De vernieuwde Vlaamse kinderbijslag (het Groeipakket) werd reeds op 1 januari 2019 ingevoerd voor kinderen die hun woonplaats hebben in het Nederlandse taalgebied (cf. Decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid, *BS* 31.07.2018). Hoewel ook het Vlaamse Groeipakketdecreet een overgangsregeling bevat voor kinderen geboren voor de inwerkingtreding ervan, d.w.z. kinderen geboren vóór 1 januari 2019, is de Vlaamse overgangsregeling anders uitgewerkt dan de Brusselse overgangsregeling.

In die zin werd in de Vlaamse overgangsregeling de geboortedatum van het kind als objectief criterium aangewend om te bepalen of het kind onder de oude dan wel de nieuwe kinderbijslagregeling valt, met een behoud van verworven rechten voor alle kinderen die geboren zijn vóór 1 januari 2019 (inclusief de kinderen geboren in december 2018) met een vastgeklikt bedrag waarop ze recht hadden op 31 december 2018.

De Raad van State formuleerde het in het advies nr. 62.258/1 als volgt (p. 32):

“Het ontworpen decreet kiest voor een overgangsregeling waarbij het uitgangspunt is dat geen enkel gezin na 1 januari 2019 een lager totaalbedrag aan gezinsbijslagen zal ontvangen dan het kreeg op 31 december 2018 met toepassing van de vroegere federale kinderbijslagregeling (m.i.v. leeftijdsbijslagen en rangorde) en met dien verstande dat voor de kinderen waarvoor reeds kinderbijslag werd ontvangen onder de vroegere federale kinderbijslagregeling de rangorde op 31 december 2018 wordt bevroren, de rangbedragen op 31 december 2018 worden omgedraaid en het bedrag van de kinderbijslag aan het rechtgevend kind wordt “vastgeklikt”.

(...) De ontworpen overgangsregeling heeft tot gevolg dat de rechtmatige verwachtingen van de betrokken rechthebbenden worden geëerbiedigd, aangezien de rechten die ze genieten onder het huidige kinderbijslagstelsel behouden blijven.”

Voor kinderen geboren in de maand december 2018 (geboorte uiterlijk op 31 december 2018 om 23u.59), net voor de inwerkingtreding van het Groeipakket, blijkt ook expliciet uit de Memorie van toelichting betreffende het Groeipakketdecreet dat het behoud van verworven rechten voor deze kinderen hetzelfde is als dat van alle andere kinderen geboren vóór 1 januari 2019:

“Artikel 208, § 1 bepaalt dat kinderen die reeds voor de datum van inwerkingtreding van het decreet, met name op 31 december 2018 om 23u59, recht geven op kinderbijslag op grond van de

kinderbijslagreglementering en die voldoen aan de toepassingsvoorwaarden van de gezinsbijslagen, bedoeld in artikel 8 (waardoor ze bijgevolg kwalificeren als rechtgevend kind), ook vanaf 1 januari 2019, recht blijven geven op kinderbijslag en dit, in beginsel, totdat deze kinderen niet langer voldoen aan de toepassingsvoorwaarden van de gezinsbijslagen, bedoeld in artikel 8 en uitstromen uit de gezinsbijslagen.

Om recht te blijven geven op kinderbijslag van de kinderbijslagreglementering zijn er dus drie cumulatieve voorwaarden: 1) het kind is geboren vóór 1 januari 2019, 2) ten aanzien van dit kind is op 31 december 2018 een recht geopend op kinderbijslag, op grond van de (toenmalige) toepassingsvoorwaarden van de kinderbijslagreglementering, 3) het gaat om een "rechtgevend kind", dat voldoet aan de toepassingsvoorwaarden, bedoeld in artikel 8.

(...) Het begrip "recht geopend hebben" op de kinderbijslagreglementering op 31 december 2018 wordt verduidelijkt in die zin dat het volstaat dat op datum van 31 december 2018 ten aanzien van het kind de toepassingsvoorwaarden van de kinderbijslagreglementering zijn vervuld.

Voor de vraag of de bedragen van de kinderbijslag van de overgangsbepalingen, dan wel de bedragen van de gezinsbijslagen van het decreet toepassing vinden is het dus niet relevant of op 31 december 2018 de aanvraag tot toekenning op grond van de kinderbijslagreglementering effectief reeds is geformaliseerd.(...)."

Indien het Grondwettelijk Hof, in de voorliggende zaak, zou besluiten tot de ongrondwettigheid van de overgangsregeling van de Brusselse ordonnantie ten aanzien van de kinderen geboren in de decembermaand net voor de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, heeft dit geen impact voor het Vlaamse Groeipakketdecreet.

Het objectieve criterium van de geboortedatum om te beslissen of iemand de basisbedragen uit het vorige systeem zal blijven ontvangen ofwel de nieuwe bedragen van het Groeipakket ontvangt, heeft ook reeds de toets van grondwettigheid door het Grondwettelijk Hof doorstaan (Arrest nr. 198/2019 van 5 december 2019).

Gelet op het voorgaande is er geen reden om tussen te komen in de prejudiciële vragen betreffende artikel 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van kinderbijslag.

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding,

Wouter BEKE