

Hof van Cassatie van België

Arrest

Nr. S.06.0016.N

BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, in de persoon van de Directeur-generaal Sociaal Beleid van de FOD Sociale Zekerheid, Domein Regelgeving, met zetel te 1060 Brussel, Victor Hortaplein 40, bus 20,

eiser,

vertegenwoordigd door mr. Huguette Geinger, advocaat bij het Hof van Cassatie, kantoor houdende te 1000 Brussel, Quatre Brasstraat 6, alwaar keuze van woonplaats wordt gedaan,

tegen

1. **A.M.A.**,

verweerder,

2. **RIJKSDIENST VOOR KINDERBIJSLAG VOOR WERKNEMERS**, met zetel te 1000 Brussel, Trierstraat 70,

partij opgeroepen tot bindendverklaring van het arrest.

I. RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

Het cassatieberoep is gericht tegen een arrest, op 28 november 2005 gewezen door het Arbeidshof te Gent.

Raadsheer Ghislain Dhaeyer heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal Thierry Werquin heeft geconcludeerd.

II. CASSATIEMIDDELEN

De eiser voert in zijn verzoekschrift twee middelen aan.

1. Eerste middel

Geschonden wettelijke bepalingen

- *de artikelen 144,145 en voor zoveel als nodig 160, van de gecoördineerde Grondwet;*
- *artikel 14, inzonderheid §1, van de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State;*
- *de artikelen 580, enig lid, 8°, b en 607, van het Gerechtelijk wetboek;*
- *de artikelen 1, inzonderheid eerste en vierde lid, en 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag;*
- *de artikelen 1, 2 en 3, van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en*
- *het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, zoals ondermeer bevestigd in artikelen 36, 37 en 40, van de gecoördineerde Grondwet.*

Bestreden beslissing

Het Arbeidshof te Gent verklaart in het thans bestreden arrest van 28 november 2005 eisers hoger beroep ontvankelijk, overweegt dat de verweerder met zijn procedure voor de arbeidsgerechten beoogde de beslissingen aan te vechten van de eiser van 26 april 2001, 27 februari 2002 en 26 november 2002, waarbij geweigerd werd verweerdens' zaak als een behartenswaardig geval te beschouwen zodat niet werd afgeweken van de wettelijke verblijfsvoorwaarde inzake het bekomen van gewaarborgde gezinsbijslag en oordeelt vervolgens (1) dat de arbeidsgerechten bevoegd zijn kennis te nemen van een geschil waarbij de minister of de gedelegeerde ambtenaar weigert om, in een behartenswaardig geval, vrijstelling van de voorwaarde inzake vijf jaar verblijf in België toe te staan, (2) dat de genoemde beslissingen van de eiser niet afdoende waren gemotiveerd en (3) dat het zelf derhalve uitspraak moet doen over het recht van de

verweerder. Het arbeidshof heropent de debatten en nodigt de partijen uit standpunt in te nemen in verband met het voorhanden zijn van een “behartenswaardig geval”.

Het arbeidshof steunt zijn beslissing op volgende gronden:

“3.3. Nopens de bevoegdheid van de arbeidsgerechten ten aanzien van de vordering tot nietigverklaring van de beslissingen van (de eiser).

3.3.1. Volgens (de eiser) kan de arbeidsrechtbank geen kennis nemen van de vordering tot nietigverklaring van zijn beslissingen van 26 april 2001, van 27 februari 2002 en van 26 november 2002, waartegen enkel een annulatieberoep bij de Raad van State kan ingesteld worden. A.M.A. kan zich immers niet beroepen op een miskenning van een subjectief recht en (de eiser) is inzake discretionair bevoegd.

3.3.2. Met betrekking tot deze beweerde onbevoegdheid van de arbeidsgerechten zegt het Openbaar Ministerie in zijn geschreven advies wat volgt:

“Artikel 2, tweede en derde lid, wet van de gewaarborgde gezinsbijslag bepaalt dat de minister van Sociale Zaken of de ambtenaar van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu die hij aanduidt, kan afwijken van de verblijfsvoorwaarde in behartenswaardige gevallen. De aanvraag om een individuele afwijking moet binnen de 90 dagen na de kennisgeving van de beslissing tot weigering van het recht op gewaarborgde gezinsbijslag ingediend worden bij het Ministerie van Sociale Voorzorg. Na deze termijn moet een aanvraag om gewaarborgde gezinsbijslag opnieuw worden ingediend bij de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.

Het woord ‘kan’ wijst volgens (eiser) op een discretionaire bevoegdheid. Nochtans houdt het gebruik van deze term niet in dat aan de aangewezen overheid zomaar een mogelijkheid wordt gegeven waarvan het in behartenswaardige gevallen gebruik kan maken, zonder echter verplicht te zijn. Dit zou neerkomen op het verlenen van een gunst en zou willekeur kunnen inhouden. Het woord ‘kan’ moet aldus begrepen worden dat de aangewezen overheid de bevoegdheid heeft om de afwijking toe te staan in behartenswaardige gevallen en dit ook moet doen wanneer de betrokkene zich in een dergelijke toestand bevindt (...). Anders is het wanneer de wetgever de term ‘mag’ gebruikt (...).

Bovendien belet het beginsel van de scheiding der machten en het feit dat de aangewezen administratieve overheid soeverein beslist, geenszins een rechterlijke controle. De rechterlijke macht beoordeelt dan niet de opportuniteit, maar wel de wettigheid van een overheidsbeslissing, tenminste als daarin uitspraak gedaan wordt over een subjectief recht en voorzover de wet de beoordeling niet heeft toevertrouwd aan een ander orgaan. Wat dit laatste betreft is het duidelijk dat de geschillen betreffende de toepassing van de wet tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank behoren (artikel 580, 8°, a) (lees: b)) van het Gerechtelijk Wetboek).

Partijen zijn het evenwel oneens over de vraag of de vordering van (de verweerder) ten aanzien van (de eiser) een subjectief recht betreft.

Opdat er sprake kan zijn van een subjectief recht op een door de wet verleende uitkering, is vereist dat de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om aanspraak op die uitkering te doen gelden, door of krachtens de wet zijn bepaald, en dat de toekenning van de uitkering niet aan de discretionaire beoordeling van het bestuur is overgelaten.

De voorwaarden waaraan de aanvrager van gewaarborgde gezinsbijslag moet voldoen zijn uitdrukkelijk bepaald in de wet. In het bijzonder, wat deze zaak aanbelangt, is als voorwaarde bepaald een werkelijk en onafgebroken verblijf in België gedurende minstens de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag voorafgaan (artikel 1, vierde lid). De wet bepaalt de voorwaarde waaronder van dit objectief gegeven kan afgeweken worden, te weten in behartenswaardige gevallen. De toekenning als zodanig is dus niet aan het vrij oordeel van een bestuurlijke overheid overgelaten. De aangewezen overheid heeft wel de bevoegdheid om in feite te oordelen of aan de voorwaarde van behartenswaardigheid is voldaan, maar dit sluit niet uit dat het uiteindelijk om een subjectief recht gaat, zodat de rechterlijke macht bevoegd is om controle uit te oefenen over deze feitelijke beoordeling.

(De eiser) gaat er ten onrechte van uit dat hij een beleidsvrijheid en appreciatierecht heeft waarbij rekening kan gehouden worden met “de actuele maatschappelijke context” of met een “voldoende band met België”, terwijl de wet de behartenswaardigheid als enig criterium voor de gevraagde individuele afwijking heeft bepaald.

Wat behartenswaardig is hangt af van de concrete situatie van de betrokkene, hetgeen een beoordeling in feite impliceert.

Overigens merkt (de verweerder) terecht op dat de beslissingen van (de eiser) nergens verwijzen naar de mogelijkheid om de beslissing bij de Raad van State aan te vechten.

Ook deze grief van (de eiser) dient afgewezen te worden; het bijkomend argument van (de eiser) dat de termijn van 60 dagen voor een annulatieberoep bij de Raad van State reeds verstreken was bij de dagvaarding van 5 augustus 2003, is dan ook niet relevant.

Om dezelfde redenen kan geen rekening worden gehouden met het argument van (de eiser) dat de arbeidsgerechten niet bevoegd zijn om de beslissingen van (de eiser) te toetsen aan de wet motivering bestuurshandelingen”.

Het Arbeidshof neemt deze overweging volledig tot de zijne en aanziet ze als voldoende motivering van zijn beslissing desbetreffend.

De arbeidsgerechten zijn aldus wel degelijk bevoegd om kennis te nemen van een geschil waarbij de minister of de gedelegeerde ambtenaar weigert om, in een behartenswaardig geval, vrijstelling van de voorwaarde inzake vijf jaar verblijf in België toe te staan (...). De door (de eiser) aangehaalde rechtspraak, ondermeer het arrest van het Hof van Cassatie van 17 april 2000, is niet analoog met de zaak die thans aan het oordeel van het arbeidshof wordt voorgelegd. Het arbeidshof sluit zich bovendien aan bij de zienswijze van het Hof van Cassatie in het hierboven geciteerde arrest van het Hof van Cassatie van 17 mei 1978.

3.4. (...)

De beslissingen van (de eiser) zijn wel degelijk rechtshandelingen van een administratieve overheid, d.w.z. doelbewuste handelingen waarbij een wijziging in een rechtsregel of een rechtstoestand betracht of wordt belet, die op eenzijdige wijze tot stand komen en die uitvoerbaar zijn. Ze brengen directe rechtsgevolgen teweeg en hebben uitvoerbare kracht (...).

De eerste rechter stelde (...) terecht dat de bestreden beslissingen van (de eiser) niet afdoende werden gemotiveerd, aangezien de feitelijke en juridische elementen waarop zij gesteund zijn in die beslissing niet worden vermeld.

(...)

3.5. *Het arbeidshof trekt de zaak aan zich voor wat betreft het recht van A.M.A. op de gevorderde kinderbijslag en kraamgeld.*

Nu het arbeidshof van oordeel is dat de beslissingen van de minister van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Bestuur van de sociale zekerheid, niet rechtsgeldig zijn wegens gebrek aan motivering, dat de beslissingen met betrekking tot het afwijken van de verblijfsvoorwaarde in behartenswaardige gevallen (artikel 2, tweede en derde lid, wet gewaarborgde kinderbijslag) beslissingen zijn over een subjectief recht en dat de minister desbetreffend geen discretionaire bevoegdheid heeft, moet het arbeidshof zelf uitspraak doen over het recht van A.M.A. dat door de onwettelijke beslissingen van (de eiser) werd (...) aangetast.

(...)

Met betrekking tot het verhaal van A.M.A. tegen de afwijzingen van de afwijkingen op grond van "behartenswaardigheid" (artikel 2, tweede en derde lid, van de wet gewaarborgde gezinsbijslag), hebben partijen, inzonderheid (de eiser), geen standpunt ingenomen. Te dien einde worden de debatten heropend en worden partijen uitgenodigd standpunt ten gronde in te nemen."

Grieven**Eerste onderdeel**

Overeenkomstig artikel 144 van de gecoördineerde Grondwet behoren geschillen over burgerlijke subjectieve rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Geschillen over politieke rechten behoren, overeenkomstig artikel 145 van de gecoördineerde Grondwet, tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen.

Naar luid van artikel 580, enig lid, 8°, b, van het Gerechtelijk wetboek neemt de arbeidsrechtbank kennis van de geschillen betreffende de toepassing van de wet tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag.

Krachtens artikel 160 van dezelfde gecoördineerde Grondwet bestaat er voor geheel België een Raad van State, waarvan de bevoegdheid door de wet wordt bepaald. Luidens

artikel 14, §1, van de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, doet de Afdeling administratie van de Raad van State uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden, alsook tegen (...).

Het geschil waarbij de burger een beslissing van een administratieve overheid wenst te betwisten, kan derhalve slechts voor de burgerlijke rechter worden gebracht, wanneer het betrekking heeft op een subjectief recht. Dit vereist het bestaan van een precieze juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de uitvoering waarvan de eiser een eigen belang heeft.

Een burger kan zich ten aanzien van een administratieve overheid slechts op een subjectief recht beroepen voor zover de bevoegdheid van deze administratieve overheid volledig gebonden is.

De bevoegdheid van de overheid is gebonden wanneer alle voorwaarden waaraan de uitoefening van de bevoegdheid onderworpen is, objectief door de rechtsregel zijn vastgelegd, zodat de overheid over geen enkele beoordelingsruimte beschikt, met andere woorden de wet legt alle voorwaarden vast op grond waarvan door degenen die de voorwaarden vervullen, een subjectief recht ontstaat om een welbepaald voordeel te verkrijgen. In die gevallen kan de overheid enkel vaststellen, verklaren, erkennen dat de wettelijke voorwaarden vervuld zijn, zonder te kunnen opzichte een beoordelingsmacht te kunnen uitoefenen.

Luidens het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, zoals onder meer gehuldigd in de artikelen 36, 37 en 40 van de gecoördineerde Grondwet, kunnen hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht, zich geen beoordelingsbevoegdheid toemeten die aan de organen van de uitvoerende macht, zoals administratieve overheden, toekomen.

Luidens artikel 1, inzonderheid eerste lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag wordt de gezinsbijslag toegekend onder de bij of krachtens deze wet bepaalde voorwaarden, ten behoeve van het kind dat uitsluitend en hoofdzakelijk ten laste is van een natuurlijke persoon die in België verblijft.

Luidens het vierde lid van dezelfde bepaling moet de in het eerste lid bedoelde natuurlijke persoon werkelijk en ononderbroken verbleven hebben in België gedurende minstens de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag om gewaarborgde gezinsbijslag voorafgaan.

Er bestond geen betwisting over het feit dat de verweerder, waarvan het arbeidshof vaststelt dat hij sinds 16 september 1998 in België vertoefde, op het ogenblik van zijn aanvragen tot het bekomen van gezinsbijslag (kindergeld en/of kraamgeld), meer bepaald, zoals door het arbeidshof vastgesteld, op 2 januari 2001 en 22 augustus 2002, niet voldeed aan deze voorwaarde inzake verblijfsduur in België.

Artikel 2, tweede lid, van dezelfde wet bepaalt dat de minister van Sociale Zaken of de ambtenaar van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu die hij aanduidt, in behartenswaardige gevallen kan afwijken van de (verblijfs)voorwaarde bepaald in artikel 1, vierde lid.

De wet bepaalt niet nader wat onder een "behartenswaardig geval" moet worden verstaan, noch stelt ze de voorwaarden vast waaraan (minimaal) zou moeten worden voldaan opdat er sprake zou zijn van een "behartenswaardig geval" en laat derhalve de beoordeling daarvan, geval per geval, aan de minister of de genoemde ambtenaar.

Aldus bestaat er in hoofde van de minister of de bevoegde ambtenaar, aan wie wordt gevraagd af te wijken van de voor het bekomen van de gewaarborgde gezinsbijslag vereiste duur van verblijf in België, geen door een regel van objectief recht rechtstreeks opgelegde precieze juridische verplichting. De bevoegdheid van de minister of de bevoegde ambtenaar is niet volledig gebonden nu hij in het ene geval, op grond van een soevereine beoordeling van de feiten, kan oordelen dat een "behartenswaardig geval" voorhanden is en in het andere geval kan oordelen dat geen dergelijk "behartenswaardig geval" voorhanden is. De minister of bevoegde ambtenaar beschikt derhalve over een beoordelingsbevoegdheid, met name een discretionaire bevoegdheid, waardoor de aanvrager niet kan beweren houder te zijn van een subjectief recht.

De beoordeling of er in een bepaalde zaak sprake kan zijn van een "behartenswaardig geval" in de zin van artikel 2, tweede lid, van de genoemde wet van 20 juli 1971, behoort dienvolgens aan de minister of de aangeduide ambtenaar en niet aan de arbeidsgerechten. Hieraan doet geen afbreuk de omstandigheid dat luidens artikel 580, enig lid, 8°, b, van het Gerechtelijk wetboek de arbeidsrechtbank, en luidens artikel 607 in hoger beroep het arbeidshof, kennis neemt van de geschillen betreffende de toepassing van de wet tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag.

Het arbeidshof kon dienvolgens niet wettig oordelen (arrest p. 13, nr. 3.5., tweede alina) dat (1) beslissingen met betrekking tot het afwijken van de verblijfsvoorwaarde beslissingen zijn over een subjectief recht, (2) de minister (of de bevoegde ambtenaar) desbetreffend geen discretionaire bevoegdheid heeft en (3) het arbeidshof zelf uitspraak moet doen over het recht van verweerder, wat betekent dat het arbeidshof zich zal uitspreken over het al dan niet voorhanden zijn van een "behartenswaardig geval", zoals bedoeld in artikel 2 van de genoemde wet betreffende de gewaarborgde gezinsbijslag.

Het arbeidshof schendt dienvolgens de artikelen:

- 144,145 en voor zoveel als nodig 160 van de gecoördineerde Grondwet;*
- artikel 14, inzonderheid §1, van de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State;*
- de artikelen 580, enig lid, 8°, b en 607, van het Gerechtelijk wetboek;*
- de artikelen 1, inzonderheid eerste en vierde lid, en 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag;*

- het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, zoals ondermeer bevestigd in artikelen 36, 37 en 40 van de gecoördineerde Grondwet.

Tweede onderdeel

Luidens artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moeten de bestuurshandelingen van de in artikel 1 van dezelfde wet bedoelde besturen, uitdrukkelijk worden gemotiveerd, wat inhoudt, luidens artikel 3 van dezelfde wet, dat de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Deze motivering moet afdoende zijn.

Nu niet betwist werd dat de eiser in toepassing van de algemene regels, gesteld in artikel 1 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag geen recht had op gezinsbijslag en nu de beslissing tot afwijking van de bij artikel 1 gestelde verblijfsvoorwaarde behoorde aan de bevoegde minister of de door hem aangeduide ambtenaar, was, zoals uiteengezet in het eerste onderdeel van het middel welke uiteenzetting hier uitdrukkelijk voor herhaald wordt gehouden, geen subjectief recht in betwisting en waren de arbeidsgerechten niet bevoegd te oordelen over het al dan niet voorhanden zijn van een “behartenswaardig geval” in de zin van artikel 2, tweede lid van genoemde wet van 20 juli 1971 waardoor kon worden afgeweken van de in artikel 1 van deze wet gestelde verblijfsvoorwaarde.

Hieruit volgt dat het arbeidsgerecht noch op grond van artikel 2 van genoemde wet van 20 juli 1971, noch op grond van artikel 580, enig lid, 8°, b), van het Gerechtelijk wetboek bevoegd is om een beslissing om niet af te wijken van de verblijfsvoorwaarde gesteld in artikel 1 van genoemde wet van 20 juli 1971, te toetsen aan de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, nu deze wet slechts van toepassing is op de administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het arbeidshof kon dienvolgens niet wettig oordelen dat de bestreden beslissingen van eiser niet afdoende gemotiveerd waren en deze impliciet nietig verklaren (schending van de artikelen:

- 580, enig lid, 8°, b en 607, van het Gerechtelijk wetboek;
- de artikelen 1, inzonderheid eerste en vierde lid, en 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag;
- de artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

2. Tweede middel

Geschonden wettelijke bepalingen

- de artikelen 580, enig lid, 8°, b en 607, van het Gerechtelijk wetboek;

- de artikelen 1, inzonderheid eerste en vierde lid, en 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag;
- de artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen;
- het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, zoals ondermeer bevestigd in artikelen 36, 37 en 40 van de gecoördineerde Grondwet.

Bestreden beslissing

Het Arbeidshof te Gent verklaart in het thans bestreden arrest van 28 november 2005 eisers hoger beroep ontvankelijk, overweegt dat de verweerder met zijn procedure voor de arbeidsgerechten beoogde de beslissingen aan te vechten van de eiser van 26 april 2001, 27 februari 2002 en 26 november 2002, waarbij geweigerd werd verweerders' zaak als een behartenswaardig geval te beschouwen zodat niet werd afgeweken van de wettelijke verblijfsvoorwaarde inzake het bekomen van gewaarborgde gezinsbijslag en oordeelt vervolgens (1) dat de arbeidsgerechten bevoegd zijn kennis te nemen van een geschil waarbij de minister of de gedelegeerde ambtenaar weigert om, in een behartenswaardig geval, vrijstelling van de voorwaarde inzake vijf jaar verblijf in België toe te staan, (2) dat de genoemde beslissingen van de eiser niet afdoende waren gemotiveerd en (3) dat het zelf derhalve uitspraak moet doen over het recht van de verweerder. Het arbeidshof heropent de debatten en nodigt partijen uit standpunt in te nemen in verband met het voorhanden zijn van een "behartenswaardig geval".

Het arbeidshof steunt zijn beslissing op volgende gronden (arrest vanaf p. 9) :

"3.4. (.)

De beslissingen van (de eiser) zijn wel degelijk rechtshandelingen van een administratieve overheid, d.w.z. doelbewuste handelingen waarbij een wijziging in een rechtsregel of een rechtstoestand betracht of wordt belet, die op eenzijdige wijze tot stand komen en die uitvoerbaar zijn. Ze brengen directe rechtsgevolgen teweeg en hebben uitvoerbare kracht (...).

De eerste rechter stelde (...) terecht dat de bestreden beslissingen van (de eiser) niet afdoende werden gemotiveerd, aangezien de feitelijke en juridische elementen waarop zij gesteund zijn in die beslissing niet worden vermeld.

(...)

3.5. Het arbeidshof trekt de zaak aan zich voor wat betreft het recht van A.M.A. op de gevorderde kinderbijslag en kraamgeld.

Nu het arbeidshof van oordeel is dat de beslissingen van de minister van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Bestuur van de sociale zekerheid, niet rechtsgeldig zijn wegens gebrek aan motivering, dat de beslissingen met betrekking tot het afwijken van de verblijfsvoorwaarde in behartenswaardige gevallen (artikel 2, tweede en derde lid, wet gewaarborgde kinderbijslag) beslissingen zijn over een subjectief recht en dat de minister

desbetreffend geen discretionaire bevoegdheid heeft, moet het arbeidshof zelf uitspraak doen over het recht van A.M.A. dat door de onwettelijke beslissingen van (de eiser) werd aangetast.

(...)

Met betrekking tot het verhaal van A.M.A. tegen de afwijzingen van de afwijkingen op grond van “behartenswaardigheid” (artikel 2, tweede en derde lid, van de wet gewaarborgde gezinsbijslag), hebben partijen, inzonderheid (de eiser), geen standpunt ingenomen. Te dien einde worden de debatten heropend en worden partijen uitgenodigd standpunt ten gronde in te nemen.

Grieven

Luidens artikel 1, inzonderheid eerste lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag wordt de gezinsbijslag toegekend onder de bij of krachtens deze wet bepaalde voorwaarden, ten behoeve van het kind dat uitsluitend en hoofdzakelijk ten laste is van een natuurlijke persoon die in België verblijft.

Luidens het vierde lid van dezelfde bepaling moet de in het eerste lid bedoelde natuurlijke persoon werkelijk en ononderbroken verbleven hebben in België gedurende minstens de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag om gewaarborgde gezinsbijslag voorafgaan.

Er bestond geen betwisting over het feit dat verweerder, waarvan het arbeidshof vaststelt dat hij sinds 16 september 1998 in België vertoefde, op het ogenblik van zijn aanvragen tot het bekomen van gezinsbijslag (kindergeld en/of kraamgeld), meer bepaald, zoals door het arbeidshof vastgesteld, op 2 januari 2001 en 22 augustus 2002, niet voldeed aan deze voorwaarde inzake verblijfsduur in België.

Artikel 2, tweede lid, van dezelfde wet bepaalt dat de minister van Sociale Zaken of de ambtenaar van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu die hij aanduidt, in behartenswaardige gevallen kan afwijken van de (verblijfs)voorwaarde bepaald in artikel 1, vierde lid.

De wet bepaalt niet nader wat onder een “behartenswaardig geval” moet worden verstaan, noch stelt ze de voorwaarden vast waaraan (minimaal) zou moeten worden voldaan opdat er sprake zou zijn van een “behartenswaardig geval” en laat derhalve de beoordeling daarvan, geval per geval, aan de minister of de genoemde ambtenaar.

In zoverre het Hof zou oordelen dat het arbeidshof wettig kon oordelen dat de arbeidsgerechten bevoegd zijn kennis te nemen van een geschil waarbij de minister of de gedelegeerde ambtenaar weigert om, in een behartenswaardig geval, vrijstelling van de voorwaarde inzake vijf jaar verblijf in België toe te staan, weze vastgesteld dat luidens artikel 580, enig lid, 8°, b, van het Gerechtelijk wetboek de arbeidsrechtbank, en luidens artikel 607 in hoger beroep het arbeidshof, kennis nemen van de geschillen betreffende de toepassing van de wet tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag.

Indien moet worden aangenomen dat de arbeidsrechtbank, wanneer ze over een dergelijk geschil uitspraak moet doen, een controle van volle rechtsmacht uitoefent op de beslissing van de bevoegde minister of de aangeduide ambtenaar, zodat, mits het recht van verdediging wordt geëerbiedigd en de grenzen van het geding, zoals de partijen die hebben vastgesteld, in acht genomen worden, alles wat tot de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde minister of de aangeduide ambtenaar behoort, onderworpen is aan het toezicht van de rechter, weze nochtans opgemerkt dat de rechter, wanneer hij de beslissing van de bevoegde minister of de aangeduide ambtenaar, waarbij beslist wordt niet af te wijken van de door bovengenoemde wet gestelde verblijfsvoorwaarde, teniet doet wegens onvoldoende motivering, zijn rechtsmacht volledig uitoefent; in dergelijk geval kan de rechter, krachtens het beginsel van de scheiding der machten niet in de plaats treden van de administratieve overheid.

Het arbeidshof dat oordeelt dat het zelf uitspraak moet doen over de vraag of in onderhavige zaak een "behartenswaardig geval" voorligt, schendt derhalve:

- de artikelen 580, enig lid, 8°, b en 607, van het Gerechtelijk wetboek;*
- de artikelen 1, inzonderheid eerste en vierde lid, en 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag;*
- de artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen;*
- het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, zoals ondermeer bevestigd in de artikelen 36, 37 en 40 van de gecoördineerde Grondwet.*

III. BESLISSING VAN HET HOF

Beoordeling

Eerste middel

Eerste onderdeel

1. Overeenkomstig artikel 1, eerste lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag, wordt gezinsbijslag toegekend, onder de bij of krachtens deze wet bepaalde voorwaarden, ten behoeve van het kind dat uitsluitend of hoofdzakelijk ten laste is van een natuurlijke persoon die in België verblijft.

Artikel 1, vierde lid, van dezelfde wet, dat met ingang van 1 februari 2006 het vijfde lid van artikel 1 is geworden, bepaalt dat de natuurlijke persoon bedoeld in

het eerste lid werkelijk en ononderbroken verbleven moet hebben in België gedurende minstens de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag om gewaarborgde gezinsbijslag voorafgaan.

Krachtens artikel 2, tweede lid, van dezelfde wet, kan de minister van Sociale Zaken of de ambtenaar van het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu die hij aanduidt, in behartigenswaardige gevallen afwijken van de voornoemde verblijfsvoorwaarde.

2. Krachtens artikel 580, 8°, b), van het Gerechtelijk Wetboek, neemt de arbeidsrechtbank kennis van de geschillen betreffende de toepassing van de wet tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag.

Aangezien het afwijken van de verblijfsvoorwaarde het voorwerp uitmaakt van artikel 2, tweede lid, van die wet, is de arbeidsrechtbank bevoegd om kennis te nemen van betwistingen betreffende de toepassing van die bepaling.

3. De omvang van deze krachtens artikel 580, 8°, b), van het Gerechtelijk Wetboek aan de arbeidsrechtbank toegekende bevoegdheid, wordt mee bepaald door de aard van de aan het bestuur toekomende bevoegdheid.

4. Artikel 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag kent aan de minister of zijn ambtenaar een discretionaire bevoegdheid toe: aan de minister of zijn ambtenaar wordt de vrijheid gelaten te beoordelen wanneer een afwijking van de verblijfsvoorwaarde in behartigenswaardige gevallen opportuun is.

Daar de betrokkene geen subjectief recht op de afwijking heeft, is de aan de minister of zijn ambtenaar toevertrouwde beoordelingsbevoegdheid des te ruimer.

5. De arbeidsrechtbank die kennis neemt van een geschil over een beslissing die de minister of zijn ambtenaar genomen heeft op grond van de hem toevertrouwde discretionaire bevoegdheid, is weliswaar bevoegd om toezicht te houden op de wettigheid van de bestreden beslissing, en na te gaan of de minister of zijn ambtenaar bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid niet onredelijk of willekeurig heeft gehandeld, maar vermag niet aan het bestuur zijn beoordelingsbevoegdheid te ontnemen en zich aldus in de plaats van het bestuur te stellen.

6. Na te hebben geoordeeld dat de bestreden beslissingen van de eiser van 26 april 2001, 27 februari 2002 en 26 november 2002, waarbij geweigerd werd aan de verweerder vrijstelling te verlenen van de voorwaarde inzake vijf jaar verblijf in België, niet afdoende werden gemotiveerd en mitsdien niet rechtsgeldig zijn, oordelen de appelrechters dat zij de zaak aan zich trekken voor wat betreft het recht van de verweerder op de gevorderde kinderbijslag en kraamgeld, dat de beslissingen met betrekking tot het afwijken van de verblijfsvoorwaarde in behartigenswaardige gevallen beslissingen zijn over een subjectief recht en dat de minister desbetreffend geen discretionaire bevoegdheid heeft, zodat de appelrechters zelf uitspraak moeten doen over het recht van de verweerder op de gevorderde kinderbijslag en kraamgeld.

De appelrechters heropenen het debat, teneinde de partijen toe te laten standpunt in te nemen omtrent de behartigenswaardigheid van de verweerder.

7. Aldus oordelen de appelrechters dat zij zelf, in de plaats van de minister, kunnen beslissen over het al dan niet toestaan van de afwijking bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971.

8. Hierdoor ontnemen zij aan de minister de hem toevertrouwde beoordelingsbevoegdheid en schenden zij aldus het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten.

9. Het onderdeel is in zoverre gegrond.

Tweede onderdeel

10. Zoals blijkt uit het antwoord op het eerste onderdeel, kent artikel 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag aan de minister of zijn ambtenaar een discretionaire bevoegdheid toe over het al dan niet toestaan van een afwijking van de verblijfsvoorwaarde in behartigenswaardige gevallen.

11. De arbeidsrechtbank, die krachtens artikel 580, 8°, b) van het Gerechtelijk Wetboek kennis neemt van een geschil over een beslissing die de minister of zijn ambtenaar genomen heeft op grond van deze discretionaire bevoegdheid, vermag

niet aan het bestuur zijn beoordelingsbevoegdheid te ontnemen, maar is wel bevoegd toezicht te houden op de wettigheid van de beslissing.

De verplichting tot formele motivering, voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991, betreft de externe wettigheid van de bestuurshandeling.

Hieruit volgt dat de arbeidsrechtbank bevoegd is de beslissing van de minister of zijn ambtenaar, waarbij geweigerd wordt af te wijken van de verblijfsvoorwaarde, te toetsen aan de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

12. Het onderdeel, dat uitgaat van het tegendeel, berust op een verkeerde rechtsopvatting en faalt derhalve naar recht.

Overige grieven

13. De overige grieven kunnen niet tot een ruimere cassatie leiden.

De kosten

14. Krachtens artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, dienen de kosten ten laste van de eiser te worden gelegd.

Dictum

Het Hof,

Vernietigt het bestreden arrest, in zoverre het arbeidshof zich bevoegd verklaart zelf uitspraak te doen over de al dan niet behartigenswaardige toestand van de verweerder en hiertoe het debat heropent.

Verwerpt het cassatieberoep voor het overige.

Verklaart dit arrest bindend ten aanzien van de tot bindendverklaring van het arrest opgeroepen partij.

Beveelt dat van dit arrest melding zal worden gemaakt op de kant van het gedeeltelijk vernietigde arrest.

Veroordeelt de eiser in de kosten.

Verwijst de zaak aldus beperkte zaak naar het Arbeidshof te Brussel.

De kosten begroot op de som van 429,40 euro jegens de eisende partij.

Dit arrest is gewezen te Brussel door het Hof van Cassatie, derde kamer, samengesteld uit afdelingsvoorzitter Robert Boes, als voorzitter, afdelingsvoorzitter Ernest WaÛters, en de raadsheren Ghislain Dhaeyer, Eric Stassijns en Beatrijs Deconinck, en in openbare terechtzitting van elf december tweeduizend en zes uitgesproken door afdelingsvoorzitter Robert Boes, als voorzitter, in aanwezigheid van advocaat-generaal Anne De Raeve, met bijstand van adjunct-griffier Johan Pafenols.

J. Pafenols

B. Deconinck

E. Stassijns

G. Dhaeyer

E. WaÛters

R. Boes