



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 10/2025
van 30 januari 2025
Rolnummer : 8114**

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 4, § 1, eerste lid, 2°, en 84 van het decreet van het Waalse Gewest van 8 februari 2018 « betreffende het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen », gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 16 november 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 december 2023, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schenden de artikelen 4, § 1, [eerste lid,] 2°, en 84 van het Waalse decreet van 8 februari 2018, samen of afzonderlijk gelezen, de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, samen of afzonderlijk gelezen, in zoverre die artikelen van het Waalse decreet, wegens de declaratieve werking van de erkenning van de vluchtelingenstatus en de gevolgen ervan in termen van verblijfstitel, onderscheiden categorieën van kinderen, namelijk, enerzijds, de buitenlandse kinderen die verzoeken om internationale bescherming en later worden erkend als vluchtelingen die in Wallonië verblijven, wier behoeften tijdens de procedure van verzoek om internationale bescherming ten laste werden genomen via materiële hulp van de overheid, bedoeld in de wet van 12 januari 2007, en, anderzijds, de andere (buitenlandse of Belgische) kinderen (die in Wallonië verblijven en wier behoeften niet ten laste werden genomen via materiële hulp van de overheid), op dezelfde wijze behandelen ? »;

« Schenden de artikelen 4, § 1, [eerste lid,] 2°, en 84 van het Waalse decreet van 8 februari 2018, samen of afzonderlijk gelezen, de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, samen of afzonderlijk gelezen, in zoverre die artikelen van het Waalse decreet een buitenlands kind ‘ dat later als vluchteling wordt erkend ’, wiens behoeften ten laste werden genomen in het kader van

de materiële hulp, en een ander buitenlands kind ‘ dat later als vluchteling wordt erkend ’ en wiens behoeften niet ten laste zouden zijn genomen in het kader van de materiële hulp, op dezelfde wijze behandelen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Sébastien Depré en mr. Anne-Charlotte Ekwalla Timsonet, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bart Martel en mr. Kristof Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 20 november 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak 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*

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege is in België aangekomen met haar kinderen. Op 4 januari 2019 dient zij een verzoek om internationale bescherming in. Vanaf 5 januari 2019 genieten zij en haar kinderen materiële hulp waarin de wet van 12 januari 2007 « betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen » (hierna : de wet van 12 januari 2007) voorziet. Op 25 juni 2021 wordt de vluchtelingenstatus toegekend aan haar en haar kinderen. Zij dient vervolgens een verzoek in om kinderbijslag te krijgen voor haar kinderen.

Op 3 december 2021 kent het Waals openbaar kinderbijslagfonds « Caisse publique wallonne d’allocations familiales » (hierna : FAMIWAL) haar het recht op kinderbijslag toe vanaf 1 juli 2021, om reden dat zij en haar kinderen pas op 25 juni 2021 de vluchtelingenstatus hebben verkregen en de kinderbijslag wordt toegekend vanaf de eerste dag van de maand die volgt op het ogenblik waarop de vluchtelingenstatus is toegekend.

Op 25 februari 2022 stelt zij een beroep in tegen die beslissing van FAMIWAL bij de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Namen. De Rechtbank stelt vast dat de erkenning van de vluchtelingenstatus een declaratieve werking heeft en dat de eisende partij bijgevolg sedert 4 januari 2019 voldoet aan de voorwaarden tot opening van het recht op kinderbijslag. Zij vraagt zich echter af of de gelijke behandeling van, enerzijds, kinderen wier behoeften ten laste werden genomen in het kader van de materiële hulp en, anderzijds, kinderen wier behoeften niet ten laste werden genomen via materiële hulp van de overheid, bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, en beslist bijgevolg om aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Waalse Regering doet gelden dat de in de twee prejudiciële vragen geïdentificeerde categorieën van kinderen voldoende vergelijkbaar zijn, zodat de gelijke behandeling die uit de in het geding zijnde bepalingen voortvloeit, verantwoord is.

A.2. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, zet de Waalse Regering uiteen dat de materiële hulp, bedoeld in de wet van 12 januari 2007 « betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen » (hierna : de wet van 12 januari 2007), voor buitenlandse kinderen voorziet in levenskwaliteit die de menselijke waardigheid eerbiedigt, zodat zij zich in een situatie bevinden die identiek is aan die van elk ander kind dat in het Waalse Gewest verblijft. De Waalse Regering zet uiteen dat die materiële hulp ertoe strekt de ontwikkeling van het kind te waarborgen en dat zij tot doel heeft de verplichting tot onderhoud van hun kinderen die buitenlandse ouders niet kunnen vervullen, te compenseren.

De Waalse Regering beklemtoont dat de kinderbijslag niet in de plaats komt van de plicht van de ouders om hun kinderen te onderhouden, maar een financiële aanvulling op het ouderschap vormt.

De Waalse Regering leidt daaruit af dat het verantwoord is dat een kind kinderbijslag geniet, ongeacht of zijn onderhoud ten laste wordt genomen door zijn ouders of door een openbare overheid.

A.3. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, zet de Waalse Regering uiteen dat, hoewel de materiële hulp waarin de wet van 12 januari 2007 voorziet, onder bepaalde voorwaarden kan worden ingeperkt of zelfs tijdelijk kan worden ingetrokken, die gevallen uitzonderlijk zijn en ertoe strekken misbruik te vermijden. Zij stelt dat het Hof heeft geoordeeld dat die uitzonderlijke maatregelen niet onevenredig waren en zij voegt eraan toe dat de medische hulp toelaat om steeds een waardige levensstandaard te waarborgen.

De Waalse Regering meent bijgevolg dat de beperking of de intrekking van de materiële hulp voor bepaalde kinderen die vluchteling zijn, in die uitzonderlijke gevallen verantwoord is. De Waalse Regering herhaalt eveneens dat, aangezien de materiële hulp en de kinderbijslag verschillende doelstellingen nastreven, het verantwoord is dat het kind recht heeft op kinderbijslag, los van de vraag of zijn materiële hulp al dan niet wordt beperkt.

A.4. De Vlaamse Regering gedraagt zich naar de wijsheid van het Hof.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op het recht op kinderbijslag van kinderen die vluchteling zijn krachtens de artikelen 4, § 1, en 84 van het decreet van het Waalse Gewest van 8 februari 2018 « betreffende het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen » (hierna : het decreet van 8 februari 2018) tijdens een periode waarin zij materiële hulp hebben genoten waarin de wet van 12 januari 2007 « betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen » (hierna : de wet van 12 januari 2007) voorziet.

B.1.2. Het decreet van 8 februari 2018 vervangt het federale stelsel inzake gezinsbijslag door een stelsel op het niveau van het Waalse Gewest voor alle kinderen die zijn geboren vanaf 1 januari 2020. Voor de kinderen die vóór die datum zijn geboren, bepaalt artikel 120 van het decreet van 8 februari 2018, bij wijze van overgangsmaatregel, dat de bepalingen van dat decreet van toepassing zijn wat betreft de voorwaarden voor de opening van het recht op gezinsbijslagen, terwijl het federale stelsel het bedrag ervan blijft bepalen.

B.2.1. Artikel 4, § 1, van het decreet van 8 februari 2018, zoals het van toepassing is op het geschil dat hangende is voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt :

« Het kind heeft recht op gezinsbijslag als hij/zij cumulatief aan de volgende voorwaarden voldoet :

1° hij/zij heeft zijn/haar wettelijke woonplaats op het grondgebied van het Franse taalgebied of, indien hij/zij geen wettelijke woonplaats heeft, hij/zij verblijft daadwerkelijk in het Franse taalgebied;

2° hij/zij is van Belgische nationaliteit of is houder van een verblijfstitel in België, of zijn/haar [...] ouders [zijn] staatloos.

Het attest van immatriculatie vormt in geen geval een verblijfstitel in de zin van dit decreet.

Het kind uit een derde land dat gemachtigd is om in België te verblijven om onderwijs te volgen, voldoet niet aan de in het eerste lid bedoelde voorwaarden.

Een kind jonger dan twaalf jaar dat geen verblijfsvergunning in België heeft, heeft recht op gezinsbijslag als een van zijn ouders een verblijfsvergunning in België heeft ».

B.2.2. Artikel 84, § 1, eerste lid, van het decreet van 8 februari 2018 bepaalt :

« De toekenning van de gezinsbijslagen gaat in op de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin het recht op gezinsbijslagen ontstaat ».

B.2.3. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 8 februari 2018 wordt uiteengezet dat artikel 4 van dat decreet :

« het recht op kinderbijslag opent voor Belgische kinderen en voor kinderen die in het bezit zijn van een verblijfstitel op grond van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. [...] »

De uitdrukking ‘houder van een verblijfstitel in België’ omvat in ruime mate alle personen, en bijgevolg hun kinderen, die legaal op het grondgebied verblijven. Zij omvat dus

de houders van een verblijfstitel op grond van de wet van 15 december 1980, maar ook de houders van een verblijfstitel die wordt toegekend op grond van bijzondere internationale overeenkomsten. [...] Vluchtelingen en begunstigen van subsidiaire bescherming vallen eveneens onder die uitdrukking, aangezien hun status van vluchteling of begunstigde van subsidiaire bescherming gepaard gaat met een recht op verblijf in België » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 989/1, pp. 21-22).

B.3. Het verwijzende rechtscollege oordeelt dat een vluchteling, rekening houdend met het declaratieve karakter van de erkenning van de vluchtelingenstatus, retroactief moet worden geacht voldaan te hebben, zodra hij die status heeft aangevraagd, aan de in het voormelde artikel 4, § 1, van het decreet van 8 februari 2018 bedoelde voorwaarde houder te zijn van een verblijfstitel in België.

De omzendbrief nr. 26 van het « Agence pour une Vie de Qualité » bevestigt die interpretatie van het voormelde artikel 4, § 1 :

« Vreemdeling-vluchteling (die die status heeft verkregen) : het recht op kinderbijslag wordt vastgesteld vanaf de datum van de aanvraag van die status, en niet vanaf de datum van de machtiging. In de richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 wordt in overweging 21 ervan immers gepreciseerd dat ‘ *de erkenning van de vluchtelingenstatus [...] declaratoire kracht [heeft]* ’. Dit leidt ertoe dat de vluchteling, bij de beslissing van de CGVS, over die status beschikt op de datum van de indiening van zijn aanvraag en dus dat de redenen die, in termen van verblijfstitel, de vaststelling van het recht op kinderbijslag verhinderden, moeten worden geacht nooit te hebben bestaan. Bijvoorbeeld, indien een vreemdeling een aanvraag indient op 12 maart 2020, maar de CGVS de beslissing pas toekent vanaf 29 oktober 2021, zal het recht op kinderbijslag kunnen worden vastgesteld vanaf 1 april 2020 » (Agence pour une Vie de Qualité, omzendbrief nr. 26, *Application de l'article 4 du décret wallon : titres de séjour*, punt 4.1).

B.4. In 2024 heeft de decreetgever die regel willen wijzigen. Bij artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 25 april 2024 « tot wijziging van het decreet van 8 februari 2018 betreffende het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen » heeft hij in het voormelde artikel 4, § 1, van het decreet van 8 februari 2018 een nieuw vijfde lid ingevoegd, krachtens hetwelk :

« Het kind dat niet de Belgische nationaliteit heeft, [...] recht [heeft] op gezinsbijslag op de datum van de beslissing tot erkenning van de vluchtelingenstatus of de datum waarop de subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend ».

Die wijziging is in werking getreden op 19 juli 2024 en is dus niet van toepassing op het geschil dat hangende is voor het verwijzende rechtscollege.

Het Hof beantwoordt de prejudiciële vragen in zoverre zij betrekking hebben op artikel 4, § 1, van het decreet van 8 februari 2018, zoals het van toepassing was vóór die wijziging.

B.5. De prejudiciële vragen vermelden eveneens de voormelde wet van 12 januari 2007. Krachtens artikel 6, § 1, van die wet geniet elke asielzoeker materiële hulp vanaf het indienen van zijn asielaanvraag, en zulks gedurende de hele asielprocedure, voor zover de begunstigde van de opvang toelating heeft om op het grondgebied te verblijven. Die « materiële hulp » is hulp die wordt verleend door het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (hierna : Fedasil) of door een « partner », met andere woorden door een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon die door en op kosten van Fedasil wordt belast met het verlenen van die hulp (artikel 2, 6°, in samenhang gelezen met artikel 2, 8° en 9°, van de wet van 12 januari 2007). Zij wordt verleend binnen een opvangstructuur en bestaat « met name [...] uit huisvesting, voedsel, kleding, medische, maatschappelijke en psychologische begeleiding en de toekenning van een dagvergoeding » (artikel 2, 6°, van dezelfde wet).

Ten aanzien van de prejudiciële vragen

B.6. Aan het Hof wordt gevraagd of artikel 4, § 1, van het decreet van 8 februari 2018, zoals het van toepassing was vóór de wijziging ervan bij het decreet van 25 april 2024, en artikel 84 van hetzelfde decreet bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet. Het verwijzende rechtscollege is immers van oordeel dat die bepalingen onderscheiden categorieën van kinderen op dezelfde manier behandelen. De kinderen aan wie de vluchtelingenstatus is toegekend, hebben aldus recht op kinderbijslag voor de periode waarin zij eveneens de in de wet van 12 januari 2007 bedoelde materiële hulp hebben genoten, terwijl de behoeften van andere kinderen die eveneens recht hebben op kinderbijslag, niet ten laste werden genomen via materiële hulp van de overheid. Het verwijzende rechtscollege beoogt in dat verband, enerzijds, de « buitenlandse of Belgische kinderen die in Wallonië verblijven en wier behoeften niet ten laste werden genomen via materiële hulp van de overheid » (eerste vraag) en, anderzijds, de buitenlandse kinderen die later als vluchteling worden erkend en wier behoeften niet ten laste zouden zijn genomen in het kader van de materiële hulp waarin de wet van 12 januari 2007 voorziet (tweede vraag).

B.7. Noch de prejudiciële vragen, noch de motieven van de verwijzingsbeslissing preciseren in welk opzicht de in het geding zijnde bepalingen niet bestaanbaar zouden zijn met artikel 23 van de Grondwet. In zoverre zij betrekking hebben op de inachtneming van die bepaling, zijn de prejudiciële vragen bijgevolg niet ontvankelijk.

B.8. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.9. In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof vermag de beleidskeuze die de wetgever heeft gemaakt en de motieven die daaraan ten grondslag liggen slechts af te keuren indien zij niet redelijk verantwoord zijn.

B.10.1. Bij het decreet van 8 februari 2018 heeft de decreetgever een « eenvoudig en transparant » stelsel willen invoeren (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 989/1, p. 5), met als doel « de ouders die voor kinderen hebben gekozen te ondersteunen door gezinnen toe te laten in waardige omstandigheden te leven » en door bij te dragen tot « het verkleinen van het verschil in levensstandaard tussen gezinnen en personen zonder kinderen » (*ibid.*, p. 11). Bij de vaststelling dat de inschrijving van het recht op gezinsbijslagen in artikel 23 van de Grondwet het idee heeft versterkt dat de kinderbijslag ertoe strekt bij te dragen in de kosten van onderhoud en opvoeding van de kinderen, heeft de decreetgever een model ingevoerd dat is gericht op het recht van het kind op kinderbijslag (*ibid.*, pp. 6 en 9). Hij heeft gestreefd naar « de automatisering van de rechten », hetgeen eveneens bijdraagt tot het « bestrijden van kinderarmoede in het kader van het Waalse Plan » (*ibid.*, p. 6).

Die doelstellingen en die keuzes zijn legitiem.

B.10.2. Het aldus ingevoerde stelsel voorziet in een onvoorwaardelijk recht van het kind op kinderbijslag tot 31 augustus van het jaar waarin het achttien jaar wordt, voor zover het voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot zijn woonplaats en zijn nationaliteit of zijn verblijfstitel (artikelen 4, § 1, en 5, § 1, van het decreet van 8 februari 2018).

B.10.3. In die context heeft de decreetgever niet ervoor gekozen om de toekenning van de kinderbijslag te koppelen aan de voorwaarde dat de behoeften van het kind niet ten laste werden genomen via materiële hulp van de overheid. De kinderen die ten laste van de openbare overheid in een instelling zijn geplaatst, hebben aldus recht op kinderbijslag, die wordt betaald ten belope van twee derden aan de instelling en ten belope van een derde aan het kind zelf of aan de persoon die het kind opvoedt (artikel 22, § 4, van het decreet van 8 februari 2018). Op dezelfde wijze voorziet het decreet van 8 februari 2018 in geen enkele uitzondering voor de kinderen die materiële hulp van de overheid genieten, bijvoorbeeld een sociale woning.

B.11. Gelet op de doelstelling van de decreetgever om een model in te voeren dat is gericht op het recht van het kind op kinderbijslag en dat is gebaseerd op het onvoorwaardelijke karakter van dat recht, voor zover het kind voldoet aan de voorwaarden van woonplaats en nationaliteit of verblijfstitel, bevinden de kinderen die vluchteling zijn en die de in de wet van 12 januari 2007 bedoelde materiële hulp hebben genoten, zich niet in een situatie die wezenlijk verschillend is van die van de kinderen die vluchteling zijn en die die materiële hulp niet hebben genoten, noch van die van de « buitenlandse of Belgische kinderen die in Wallonië verblijven en wier behoeften niet ten laste werden genomen via materiële hulp van de overheid ».

Ofschoon bepaalde kinderen die vluchteling zijn en die de in de wet van 12 januari 2007 bedoelde materiële hulp niet genieten of bepaalde buitenlandse of Belgische kinderen die in Wallonië verblijven en geen materiële hulp van de overheid genieten, wegens hun behoeften of hun economische situatie het voorwerp uitmaken van een discriminatie ten aanzien van kinderen die de voormelde materiële hulp genieten, vindt die discriminatie overigens niet haar oorsprong in de in het geding zijde bepalingen.

De gelijke behandeling die voortvloeit uit de artikelen 4, § 1, en 84 van het decreet van 8 februari 2018 tussen de in de prejudiciële vragen beoogde categorieën van kinderen, is niet discriminerend.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 8 februari 2018 « betreffende het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen », zoals het van toepassing was vóór de wijziging ervan bij het decreet van het Waalse Gewest van 25 april 2024 « tot wijziging van het decreet van 8 februari 2018 betreffende het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen », en artikel 84 van het voormelde decreet van 8 februari 2018, in zoverre zij het recht op kinderbijslag openen voor de kinderen die vluchteling zijn zodra zij die status hebben aangevraagd, en zulks, zelfs indien zij de in de wet van 12 januari 2007 « betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen » bedoelde materiële hulp hebben genoten, schenden 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 30 januari 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul