



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 95/2024  
van 19 september 2024  
Rolnummer : 8113**

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 8, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het Vlaamse decreet van 27 april 2018 « tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid », gesteld door de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Sint-Niklaas.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 8 november 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 november 2023, heeft de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Sint-Niklaas, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 8 § 1, 1<sup>o</sup> van het Decreet van 27 april 2019 [lees : 2018] tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat een kind zonder bewezen Belgische nationaliteit, dat meer dan 3 maanden in België mag verblijven, recht heeft op gezinsbijslagen terwijl een kind zonder bewezen Belgische nationaliteit, dat minder dan 3 maanden in België mag verblijven geen recht heeft op gezinsbijslagen. ».

Memories zijn ingediend door :

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Sébastien Depré en Mr. Juliette Van Vyve, advocaten bij de balie te Brussel;

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

Bij beschikking van 29 mei 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Joséphine Moerman en Emmanuelle Bribosia 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 bodemgeschil*

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollège en haar twee minderjarige kinderen bezitten de Braziliaanse nationaliteit. In 2018 verkrijgen de moeder en haar kinderen op basis van gezinshereniging recht op verblijf in België, gelet op hun wettelijke samenwoning, sinds 2017, met een persoon die de Belgische nationaliteit heeft. Op basis van dat verblijfsrecht ontstaat een recht op gezinsbijslag voor de kinderen, en zulks op grond van het Vlaamse decreet van 27 april 2018 « tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid » (hierna : het decreet van 27 april 2018).

Bij een beslissing van 30 juni 2022 beëindigt de Dienst Vreemdelingenzaken het recht op verblijf in België van de moeder en haar kinderen met toepassing van artikel 42<sup>quater</sup>, § 1, van de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de wet van 15 december 1980). Die beslissing is gemotiveerd op grond van het feit dat de moeder in 2019 samen met haar kinderen afzonderlijk is gaan wonen, zonder minstens drie jaar wettelijk te hebben samengewoond met de desbetreffende Belgische persoon en zonder al vijf jaar in België te hebben verbleven. Het tegen de voormelde beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken ingestelde beroep tot nietigverklaring wordt door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verworpen op 19 januari 2023.

Op 9 augustus 2022 beslist de vzw « My Family », die door de Vlaamse Overheid is erkend als uitbetaler van de gezinsbijslagen, dat de gezinsbijslag voor de kinderen wordt stopgezet vanaf 1 juli 2022, en zulks op basis van een gebrek aan een recht op verblijf in België overeenkomstig de wet van 15 december 1980 en het niet voldoen aan de nationaliteitsvoorwaarde. Tegen die beslissing tekent de moeder een administratief beroep aan bij de geschillencommissie van « Opgroeien Regie », een deeltiteit van het Agentschap « Opgroeien » van de Vlaamse Gemeenschap. Na verwerping, door de geschillencommissie, van dat administratief beroep, tekent de moeder beroep aan bij de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Sint-Niklaas.

De Arbeidsrechtbank stelt vast dat artikel 8, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 27 april 2018 het recht op gezinsbijslagen voor het kind van wie het bewijs niet wordt geleverd dat het de Belgische nationaliteit bezit, afhankelijk maakt van het toegelaten of gemachtigd zijn om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980, evenals dat een attest van immatriculatie, volgens die bepaling, geen dergelijke toelating of machtiging vormt. De Arbeidsrechtbank stelt eveneens vast dat de moeder en haar kinderen geen attest van immatriculatie hebben gekregen, maar wel een zogenaamde « bijlage 35 » in de zin van artikel 111 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ». Volgens de Arbeidsrechtbank vormt een « bijlage 35 » echter eenzelfde soort verblijfsattest als een attest van immatriculatie, daar de betrokkenen in beide gevallen in België mogen verblijven zolang de desbetreffende procedure loopt. Uit de parlementaire voorbereiding en uit artikel 8, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 27 april 2018 leidt de Arbeidsrechtbank vervolgens af dat de vraag of de betrokken kinderen al dan niet in België mogen verblijven op zich niet bepalend is om uit te maken of zij recht geven op gezinsbijslag; wel bepalend is volgens haar de vraag of zij voor langere tijd in België mogen verblijven. Daar de moeder en haar kinderen niet over een duurzaam verblijfsrecht beschikken, hebben zij volgens de Rechtbank geen recht op gezinsbijslag. De Rechtbank stelt zich echter de vraag of artikel 8, § 1, eerste lid, 1°,

van het decreet van 27 april 2018, in zoverre het voor het recht op gezinsbijslag een duurzaam verblijf in België vereist, bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, en acht het aangewezen bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. De Vlaamse Regering is in hoofdorde van oordeel dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, daar het antwoord op die vraag klaarblijkelijk niet bijdraagt tot de oplossing van het bodemgeschil. Zij zet uiteen dat de prejudiciële vraag een verschil in behandeling aan het Hof voorlegt tussen kinderen zonder bewezen Belgische nationaliteit, naar gelang het kind meer dan wel minder dan drie maanden in België mag verblijven. Zij meent dat de in het geding zijnde bepaling niet is gebaseerd op het criterium dat het kind al dan niet meer dan drie maanden in België mag verblijven. Het criterium van onderscheid dat die bepaling hanteert is volgens haar het al dan niet beschikken over een toelating of machtiging om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980.

A.2.1. In ondergeschikte orde is de Vlaamse Regering van oordeel dat de prejudiciële vraag moet worden begrepen in die zin dat het Hof wordt ondervraagd over een verschil in behandeling tussen, enerzijds, een kind zonder bewezen Belgische nationaliteit dat toegelaten of gemachtigd is om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980 en, anderzijds, een kind zonder bewezen Belgische nationaliteit dat beschikt over een verblijfsdocument dat geen toelating of machtiging uitmaakt in de zin van de wet van 15 december 1980, zoals de zogenaamde « bijlage 35 ». Daar het in het geschil voor het verwijzende rechtscollege gaat over de situatie van een kind zonder bewezen Belgische nationaliteit aan wie een « bijlage 35 » werd afgeleverd, beperkt de Vlaamse Regering haar verweer tot die situatie.

A.2.2. In de voormelde interpretatie van de prejudiciële vraag, dient die vraag volgens de Vlaamse Regering ontkennend te worden beantwoord.

A.3.1. De Vlaamse Regering beklemtoont dat de machtiging of toelating om in het Rijk te verblijven in de zin van de wet van 15 december 1980 de enige wezenlijke voorwaarde is die de decreetgever oplegt aan in het Nederlandse taalgebied gevestigde kinderen om in aanmerking te komen voor het startbedrag, het basisbedrag en de universele participatietoelage van het groeipakket. Zij ziet niet in hoe een dergelijke voorwaarde het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou kunnen schenden.

A.3.2. Uit de rechtspraak van het Hof leidt de Vlaamse Regering af dat de wetgever de toegang tot het residuaire stelsel van de gezinsbijslag mag voorbehouden aan personen die definitief of op zijn minst voor een betekenisvolle duur in België zijn gevestigd. Hoewel die rechtspraak betrekking had op het residuaire stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, blijft ze volgens de Vlaamse Regering pertinent, daar de financiering van de gezinsbijslagen bij de Zesde Staatshervorming losgekoppeld werd van socialezekerheidsbijdragen. Zij wijst erop dat de artikelen 47/5 en 47/6 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (hierna: de bijzondere wet van 16 januari 1989) aan de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een jaarlijkse dotatie toekent voor de gezinsbijslagen. Zij vervolgt dat de Vlaamse decreetgever het residuaire stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag heeft vervangen door een systeem waarbij de gezinsbijslagen van het socio-professioneel statuut van de ouders zijn losgekoppeld en dat zulks met zich meebrengt dat het stelsel van de gezinsbijslagen in zijn geheel een niet-contributief karakter heeft gekregen, in die zin dat de gezinsbijslagen door de algemene middelen en niet door sociale bijdragen worden gefinancierd.

A.3.3. Gelet op het niet-contributieve karakter van het stelsel van de gezinsbijslagen, is het volgens de Vlaamse Regering geenszins onredelijk om het recht op die bijslagen afhankelijk te maken van de voorwaarde van het in het bezit zijn van een toelating of machtiging om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980. De decreetgever heeft het recht op gezinsbijslagen volgens haar aldus voorbehouden aan de kinderen die beschikken over een duurzaam verblijfsrecht.

A.4.1. De Vlaamse Regering doet gelden dat een « bijlage 35 », net zoals een attest van immatriculatie, niet kan worden beschouwd als een bewijs van een duurzaam verblijfsrecht, daar die bijlage slechts een tijdelijke en preciaire toelating inhoudt om op het grondgebied te verblijven in afwachting van de behandeling van het door de betrokkene ingestelde beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Zij wijst erop dat de « bijlage 35 » wordt toegekend op een ogenblik dat de Dienst Vreemdelingenzaken of, in voorkomend geval, het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, reeds heeft geoordeeld dat de betrokkene niet of niet langer in aanmerking komt voor een toelating of een machtiging om op het grondgebied te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980. Zij beklemtoont de specifieke doelstelling die met die bijlage wordt nagestreefd, meer bepaald vermijden dat de betrokken vreemdeling gedurende het beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen wordt uitgewezen. Zij beklemtoont eveneens dat indien na het beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de betrokkene alsnog toegelaten of gemachtigd zou worden om op het grondgebied te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980, hij recht geeft op gezinsbijslagen.

Dat een « bijlage 35 » geen machtiging of toelating in de zin van de wet van 15 december 1980 inhoudt, is volgens de Vlaamse Regering reeds impliciet erkend door het Hof in zijn arrest nr. 37/2013 van 14 maart 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.037). Dat de decreetgever uitdrukkelijk heeft verduidelijkt dat een attest van immatriculatie geen toelating of machtiging in de zin van de wet van 15 december 1980 uitmaakt, is volgens haar ingegeven door het feit dat na een arrest van het Hof van Cassatie van 8 april 2019 (ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190408.2) daarover rechtsonzekerheid was ontstaan.

A.4.2. Rekening houdend met het voorgaande, ziet de Vlaamse Regering niet in waarom de vroegere rechtspraak van het Hof te dezen geen toepassing zou kunnen vinden, des te meer daar de regeling die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 12/2013 van 21 februari 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.012) een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar bevatte, terwijl het, althans in de interpretatie van het verwijzende rechtcollege, te dezen slechts gaat om een vereist verblijf van meer dan drie maanden.

A.4.3. De omstandigheid dat een vreemdeling gedurende de bedoelde periode in voorkomend geval socialezekerheidsbijdragen betaalt, doet volgens de Vlaamse Regering niet ter zake, daar het stelsel van de gezinsbijslagen niet kan worden beschouwd als een verzekeringsstelsel, waardoor de individuele bijdragen niet in verband staan met de uitgekeerde toelagen. Zij wijst bovendien erop dat de eventuele toegang tot de arbeidsmarkt van vreemdelingen die niet over een toelating of machtiging in de zin van de wet van 15 december 1980 beschikken, veeleer uitzonderlijk is, en dat het ook op grond van de regelingen die aanleiding hebben gegeven tot het voormelde arrest van het Hof nr. 12/2013, minstens in theorie, mogelijk was dat bepaalde vreemdelingen die uitgesloten werden van het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag toegang tot de arbeidsmarkt hadden en dus belastingen betaalden.

A.4.4. De in het geding zijnde bepaling heeft volgens de Vlaamse Regering geen onevenredige gevolgen. Zij wijst in dit kader erop dat een aantal bijzondere categorieën van vreemdelingen alsnog in aanmerking komen voor gezinsbijslagen, meer bepaald op grond van artikel 2 van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 « houdende de nadere regels over de diverse hoedanigheden van het rechtgevende kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen », hoewel zij niet over een formele toelating of machtiging in de zin van de wet van 15 december 1980 beschikken. Zij wijst bovendien erop dat ouders van kinderen die niet in aanmerking komen voor gezinsbijslagen nog steeds de rechten kunnen genieten die hen door de wet van 12 januari 2007 « betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen » worden toegekend en dat zij om maatschappelijk dienstverlening in de zin van artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn kunnen verzoeken.

A.5. De Waalse Regering is van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.6.1. De Waalse Regering beklemtoont dat de gezinsbijslagen sinds de Zesde Staatshervorming niet langer worden gefinancierd door socialezekerheidsbijdragen en evenmin afhankelijk zijn van het professioneel statuut van de ouders. Sinds die staatshervorming vormen de gezinsbijslagen volgens haar een systeem waarbij het kind het recht op gezinsbijslagen opent en dus niet het betalen van socialezekerheidsbijdragen. Het stelsel van de gezinsbijslagen is volgens haar niet langer een contributief stelsel. Om die reden is zij van oordeel dat de rechtspraak vervat in het voormelde arrest van het Hof nr. 12/2013 te dezen *mutatis mutandis* van toepassing is.

A.6.2. De Waalse Regering doet gelden dat de Vlaamse decreetgever met het in het geding zijnde verschil in behandeling tot doel heeft gehad de beperkte middelen die worden toegekend aan het stelsel van de gezinsbijslagen voor te behouden aan de kinderen van wie het verblijf in België relatief stabiel is.

In het kader van het nagestreefde doel, dient volgens haar rekening te worden gehouden met de wijze waarop de gezinsbijslagen worden gefinancierd. Zij zet uiteen dat artikel 47/5 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ter zake voorziet in een dotatie die afhankelijk is van het aantal inwoners van 0 tot 18 jaar in het desbetreffende taalgebied, en dat artikel 7, vierde lid, van die bijzondere wet bepaalt dat onder het aantal inwoners moet worden verstaan de toestand van de bevolking op 1 januari van een aanslagjaar. Uit de parlementaire voorbereiding van die bijzondere wet leidt zij af dat de berekeningen voor de dotatie gebeuren op basis van de bevolkingscijfers van de Algemene Directie Statistiek (Statbel) en uit de publicaties van die Algemene Directie leidt zij af dat de gebruikte gegevens afkomstig zijn uit het Rijksregister, zonder rekening te houden met het wachtregister voor asielzoekers. Zij wijst erop dat artikel 2, § 1, van de wet van 8 augustus 1983 « tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen » bepaalt dat in het Rijksregister worden ingeschreven « de personen die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters en in het vreemdelingenregister bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten » en dat uit artikel 1, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van die wet van 19 juli 1991 blijkt dat in de bedoelde registers worden ingeschreven « de Belgen en de vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Rijk te verblijven, die gemachtigd zijn zich er te vestigen, of die om een andere reden ingeschreven worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met uitzondering van de vreemdelingen die zijn ingeschreven in het in 2<sup>o</sup> bedoelde register evenals de personen bedoeld in artikel 2*bis* van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen ».

De Waalse Regering leidt uit het voorgaande af dat de personen die in het bezit zijn van een « bijlage 35 » niet worden ingeschreven in het Rijksregister. Zij leidt eveneens eruit af dat de dotatie waarover de Vlaamse Gemeenschap beschikt om de gezinsbijslagen te financieren afhangt van het aantal minderjarige inwoners in het Nederlandse taalgebied die de Belgische nationaliteit hebben of die beschikken over een verblijfsrecht van meer dan drie maanden. Zij meent dat de in het geding zijnde bepaling aldus, naast het doel om de beperkte aan het stelsel van de gezinsbijslagen toegekende financiële middelen voor te behouden aan personen die een voldoende sterke band hebben met België, ook een doel nastreeft dat erin bestaat het financiële evenwicht van de openbare middelen te waarborgen.

A.6.3. De Waalse Regering meent dat de in het geding zijnde bepaling pertinent is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen en redelijk verantwoord is op basis van de wijze waarop de gezinsbijslagen worden gefinancierd. Zij wijst in dit kader erop dat het Hof in het voormelde arrest nr. 12/2013 een voorwaarde van verblijf van vijf jaar in België grondwettig heeft geacht, terwijl het te dezen slechts gaat om een voorwaarde van verblijf van meer dan drie maanden in België.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de voorwaarden waaronder een kind volgens het Vlaamse decreet van 27 april 2018 « tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid » (hierna : het decreet van 27 april 2018) recht geeft op gezinsbijslagen.

B.2. Het decreet van 27 april 2018 vervangt het federale stelsel inzake gezinsbijslag, te weten het geheel van regelingen inzake de gezinsbijslagen, vastgesteld door of krachtens de Algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939, zoals die van kracht was op 31 december 2018, of de wet van 20 juli 1971 « tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag » (hierna : de wet van 20 juli 1971), alsook alle uitvoeringsbesluiten ervan, door een stelsel op het niveau van

de Vlaamse Gemeenschap, dat uitgaat van « een groeipakket op maat » voor elk kind en elk gezin.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met dat decreet onder meer de bedoeling had om « het socio-professioneel karakter van de gezinsbijslagen » te verlaten en « het recht van het kind [als] het uitgangspunt » te nemen. Het loskoppelen van de gezinsbijslagen van « het socio-professioneel statuut van de ouders » brengt met zich mee dat « het systeem van de gewaarborgde gezinsbijslag, dat in het leven geroepen was voor die kinderen die niet onder de toenmalig bestaande verschillende stelsels inzake gezinsbijslagen een recht op gezinsbijslagen konden openen[, vervalt] » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1450/1, p. 6).

B.3. Artikel 8, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 27 april 2018 regelt de voorwaarden waaronder kinderen die niet de Belgische nationaliteit bezitten, recht geven op gezinsbijslagen en bepaalt :

« Een kind geeft recht op gezinsbijslagen als het :

1<sup>o</sup> zijn woonplaats heeft in het Nederlandse taalgebied. Het kind van wie het bewijs niet geleverd wordt dat het de Belgische nationaliteit bezit, moet toegelaten of gemachtigd zijn om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Voor de toepassing van dit decreet vormt een attest van immatriculatie geen toelating of machtiging in de zin van deze bepaling ».

B.4. Het Hof wordt gevraagd of die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat een kind dat niet de Belgische nationaliteit bezit, maar meer dan drie maanden in België mag verblijven, recht geeft op gezinsbijslagen, terwijl een kind dat niet de Belgische nationaliteit bezit en dat minder dan drie maanden in België mag verblijven, geen recht geeft op gezinsbijslagen.

B.5.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, daar het antwoord op die vraag niet dienstig zou zijn voor de oplossing van het bodemgeschil. Het criterium van onderscheid dat de in het geding zijnde bepaling hanteert, is volgens haar immers niet het al dan niet meer dan drie maanden in België mogen verblijven, maar wel het al dan niet toegelaten of gemachtigd zijn om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen

overeenkomstig de wet van 15 december 1980 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : de wet van 15 december 1980).

B.5.2. Het is juist dat de in het geding zijnde bepaling op zich geen criterium van onderscheid hanteert dat betrekking heeft op het al dan niet meer dan drie maanden in België mogen verblijven.

B.5.3. Uit de feiten van de zaak die hangende is voor het verwijzende rechtscollege en uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het recht van verblijf in België van de eisende partij voor dat rechtscollege en van haar kinderen werd beëindigd door de Dienst Vreemdelingenzaken en dat aan hen, in afwachting van de behandeling, door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, van het door hen ingestelde beroep tegen de desbetreffende beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken, een zogenaamde « bijlage 35 » werd afgeleverd, die hen het recht gaf voorlopig op het grondgebied van België te verblijven.

B.5.4. Daarmee rekening houdend, kan de prejudiciële vraag, zoals de Vlaamse Regering in ondergeschikte orde zelf aanvoert, in die zin worden begrepen dat het Hof wordt gevraagd of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat een kind zonder bewezen Belgische nationaliteit, dat toegelaten of gemachtigd is om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980, recht geeft op gezinsbijslagen, terwijl een kind zonder bewezen Belgische nationaliteit dat beschikt over een « bijlage 35 », geen recht geeft op gezinsbijslagen.

Uit de door de partijen bij het Hof ingediende memories blijkt dat zij een dienstig verweer hebben kunnen voeren met betrekking tot de aldus begrepen prejudiciële vraag.

B.5.5. De exceptie van de Vlaamse Regering wordt verworpen.

B.6.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.6.2. 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.

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 er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.7.1. Volgens de tweede zin van de in het geding zijnde bepaling geeft een kind van wie het bewijs niet wordt geleverd dat het de Belgische nationaliteit bezit, recht op gezinsbijslagen wanneer het is toegelaten of gemachtigd om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980.

B.7.2. De derde zin van de in het geding zijnde bepaling werd ingevoegd bij artikel 4 van het Vlaamse decreet van 1 juli 2022 « tot wijziging van artikel 5 van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroei en regio, tot wijziging van het Groeipakketdecreet van 2018 en tot uitlegging van artikel 8 van het Groeipakketdecreet van 2018 » (hierna : het decreet van 1 juli 2022), dat bepaalt :

« Artikel 8, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van hetzelfde decreet [lees : het decreet van 27 april 2018], wordt uitgelegd als volgt door toevoeging van de volgende zin:

‘ Voor de toepassing van dit decreet vormt een attest van immatriculatie geen toelating of machtiging in de zin van deze bepaling. ’ ».

B.7.3. Aangezien, zoals in B.5.4 is vermeld, de prejudiciële vraag het Hof verzoekt om de situatie van de kinderen die zijn toegelaten of gemachtigd om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen te vergelijken met de situatie van de kinderen die over een « bijlage 35 » beschikken, heeft zij enkel betrekking op de tweede zin van de in het geding zijnde bepaling en niet op de derde zin ervan, die betrekking heeft op de afzonderlijke hypothese van de kinderen die houder zijn van een attest van immatriculatie.



B.8.1. De zogenaamde « bijlage 35 » betreft de bijlage bedoeld in artikel 111 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 « betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen » (hierna : het koninklijk besluit van 8 oktober 1981), dat, zoals laatst gewijzigd bij een koninklijk besluit van 24 december 2020, bepaalt :

« Indien bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beroep met volle rechtsmacht wordt ingediend overeenkomstig de gewone procedure, of indien bij deze Raad een annulatieberoep wordt ingediend tegen een beslissing vermeld in artikel 39/79, § 1, tweede lid, van de wet of een beslissing waarop artikel 18, paragraaf 3, en artikel 20, paragraaf 1, van het terugtrekkingsakkoord van toepassing zijn, geeft het gemeentebestuur, op onderrichting van de minister of zijn gemachtigde, aan de betrokken vreemdeling een document af overeenkomstig het model van bijlage 35 indien dit beroep gericht is tegen een beslissing die verwijdering uit het Rijk meebrengt.

Dit document is drie maanden geldig vanaf de datum van afgifte en wordt daarna van maand tot maand verlengd tot over het in het vorige lid bedoelde beroep is beslist ».

De bijlage 35 bij het voormelde koninklijk besluit, zoals laatst gewijzigd bij hetzelfde koninklijk besluit van 24 december 2020, vermeldt uitdrukkelijk :

« De betrokkene is niet toegelaten of gemachtigd tot het verblijf, maar mag op het grondgebied van het Rijk blijven in afwachting van een beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ».

B.8.2. Daaruit volgt dat, hoewel de « bijlage 35 » de betrokkene het recht verleent om op het grondgebied van het Rijk te verblijven in afwachting van een beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, die bijlage niet kan worden gekwalificeerd als een toelating of machtiging om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980.

B.9. De in het geding zijnde bepaling roept aldus een verschil in behandeling in het leven tussen de categorie van de kinderen zonder bewezen Belgische nationaliteit die toegelaten of gemachtigd zijn om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980, enerzijds, en de categorie van de kinderen zonder bewezen Belgische nationaliteit die beschikken over een « bijlage 35 », anderzijds. Terwijl de eerste categorie van kinderen recht geeft op gezinsbijslagen, is dat niet het geval voor de tweede categorie.

B.10. Het voormelde verschil in behandeling berust op een objectief criterium, meer bepaald de aard van het verblijfsrechtelijk statuut van de betrokken kinderen.

B.11.1. Bij zijn arrest nr. 12/2013 van 21 februari 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.012) heeft het Hof zich uitgesproken over een bepaling van de wet van 20 juli 1971, naar luid waarvan de gewaarborgde gezinsbijslag in beginsel niet wordt toegekend ten behoeve van een kind dat ten laste is van een natuurlijke persoon die in België verblijft, wanneer die natuurlijke persoon de laatste vijf jaar die de indiening van de aanvraag om gewaarborgde gezinsbijslag voorafgaat, niet werkelijk en ononderbroken in België heeft verbleven.

Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld :

« B.10. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 juli 1971 blijkt dat de wetgever de bedoeling had in de sector van de kinderbijslagen een residuair stelsel in te voeren :

‘ Er zijn sommige kinderen voor wie momenteel de kinderbijslag niet kan worden uitbetaald omdat er in hunnen hoofde geen rechthebbende is noch in het stelsel der werknemers noch in het stelsel der zelfstandigen. Het is derhalve nodig een residuair stelsel van kinderbijslag in te richten ’ (*Parl. St.*, Senaat, 1970-1971, nr. 576, verslag, p. 1).

B.11. Gelet op het niet-contributieve karakter van het residuaire stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, vermocht de wetgever dat voordeel afhankelijk te stellen van het bestaan, bij de volwassene van wie het kind ten laste is, van een voldoende band met België, die kan worden beschouwd als een ‘ zeer sterke overweging ’, zoals bedoeld in het in B.5.2 vermelde arrest *Koua Poirrez t. Frankrijk* (§ 46) van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De artikelen 1 en 2 van de wet van 20 juli 1971, niettegenstaande de opeenvolgende wijzigingen ervan, hebben steeds voorwaarden van nationaliteit of van verblijf voor het verkrijgen van een gewaarborgde gezinsbijslag opgelegd. De wetgever heeft die vereisten enkel gemilderd om de Belgen en de onderdanen van de Europese Economische Ruimte (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 352/1, p. 40) alsook de staatlozen, de vluchtelingen en de personen die gewaarborgde gezinsbijslag aanvragen ten behoeve van kinderen die onderdaan zijn van een Europese Staat bedoeld in het zevende lid, 5°, van de in het geding zijnde bepaling of die staatloze of vluchteling zijn, op identieke wijze te behandelen.

Bovendien bepaalt artikel 1, achtste lid, van de in het geding zijnde wet :

‘ Als de natuurlijke persoon bedoeld in het eerste lid vreemdeling is, moet hij toegelaten of gemachtigd zijn in België te verblijven of zich er te vestigen, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 december 1980, betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ’.

In zijn arresten nrs. 110/2006, 48/2010 en 1/2012 heeft het Hof geoordeeld dat de wetgever het voordeel van het residuaire stelsel afhankelijk kon stellen van de voorwaarde van een regelmatig verblijf in België.

B.12.1. In zijn voormelde arrest nr. 62/2009 heeft het Hof geoordeeld dat, wanneer het kind Belg is, de vereiste van een verblijf van ten minste vijf jaar voor de rechthebbende die de in artikel 1, zevende lid, van de wet van 20 juli 1971 bedoelde vrijstellingen niet kan genieten, naast de voorwaarde van werkelijk verblijf van het kind, onevenredig is met de bedoeling om het voordeel van het residuaire stelsel uit te breiden wanneer een voldoende band met de *Belgische Staat* is vastgesteld : ‘ de hoedanigheid van Belg van het kind, de verblijfsvoorwaarde voor het kind, en de vereiste voor de rechthebbende om te zijn toegelaten of gemachtigd in België te verblijven of er zich te vestigen, tonen immers voldoende de nagestreefde verbondenheid met de Belgische Staat aan en het lijkt niet redelijk verantwoord daarenboven van de rechthebbende een voorafgaand verblijf van een bepaalde duur in België te eisen ’ (B.7). Het Hof heeft bijgevolg geoordeeld dat, wanneer het kind ten gunste waarvan de aanvrager de gezinsbijslag vraagt, Belg is, de aanvrager, mede gelet op die hoedanigheid van zijn kind, een voldoende band met België heeft aangetoond om gewaarborgde gezinsbijslag ten behoeve van dat kind te ontvangen. Om zich te voegen naar dat arrest, heeft de wetgever, bij artikel 34 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen, de personen van wie een kind van Belgische nationaliteit ten laste is, van de voorwaarde van vijf jaar verblijf uitgezonderd. Zodoende heeft hij een op hun nationaliteit berustend verschil in behandeling ingesteld onder de kinderen die recht geven op gewaarborgde gezinsbijslag. Overeenkomstig de in B.5.2 aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, kan een dergelijk verschil in behandeling slechts worden aanvaard indien het door ‘ zeer sterke overwegingen ’ is verantwoord.

B.12.2. Gelet op het niet-contributieve karakter van het residuaire stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, dat wordt gefinancierd door de overheid en niet door bijdragen, vermag de wetgever het voordeel ervan voor te behouden aan de personen die, wegens hun individuele situatie, verondersteld zijn definitief of op zijn minst voor een betekenisvolle duur in België gevestigd te zijn. De doelstelling die erin bestaat de per definitie beperkte middelen die worden toegekend aan het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, voor te behouden aan de kinderen van wie kan worden vermoed dat hun verblijf in België relatief gestabiliseerd is, kan als een ‘ zeer sterke overweging ’ worden beschouwd.

B.12.3. Zoals in B.11 is vermeld, vermocht de wetgever het bewijs van die verbondenheid met België te zoeken in de verblijfssituatie van de volwassene van wie het rechtgevende kind ten laste is. Maar hij vermocht eveneens ervan uit te gaan dat, wanneer de nationaliteit van het kind op zich alleen een verbondenheid met België aantoont, niet langer alleen ten aanzien van de volwassene, maar wel op het niveau van de cel die door de volwassene en het kind wordt gevormd, rekening dient te worden gehouden met die verbondenheid. Hij kon dus van mening zijn dat de voldoende verbondenheid met België ofwel door de situatie van de volwassene - en hij heeft bijgevolg te zijnen aanzien een voorwaarde inzake voldoende verblijfsduur geëist - ofwel door de situatie van het kind kan worden aangetoond. In dat geval kon hij van oordeel zijn dat de Belgische nationaliteit van het kind een relevante indicator is voor de verbondenheid die de door de volwassene en het kind gevormde cel met België verbindt.

B.13.1. Bovendien kan, binnen de grenzen bepaald door artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, om maatschappelijke dienstverlening worden verzocht indien zou blijken dat, in afwachting dat aan de voorwaarden voor de toekenning van gewaarborgde gezinsbijslag is voldaan, de bestaansmiddelen van de aanvrager hem niet toelaten te voorzien in de reële en actuele behoeften van het kind, zodat zijn gezondheid en zijn ontwikkeling worden gevrijwaard.

B.13.2. Overigens kan luidens artikel 2, tweede lid, van de wet van 20 juli 1971 ‘ 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 voorwaarden bepaald in artikel 1, zesde lid ’ van die wet ».

B.11.2. Bij zijn voormeld arrest nr. 12/2013 heeft het Hof aldus geoordeeld dat, gelet op het niet-contributieve karakter van het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, de wetgever het voordeel van die bijslag vermocht voor te behouden aan de personen met een voldoende verbondenheid met België en dat hij het bewijs van die verbondenheid met België vermocht te zoeken in de verblijfssituatie van de volwassene van wie het rechtgevende kind ten laste is, dan wel in het bezitten, door het rechtgevende kind, van de Belgische nationaliteit.

Onder verwijzing naar zijn arresten nrs. 110/2006 (ECLI:BE:GHCC:2006:ARR.110), 48/2010 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.048) en 1/2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.001) heeft het Hof eveneens geoordeeld dat de wetgever het voordeel van het niet-contributief stelsel afhankelijk kon stellen van de voorwaarde van een regelmatig verblijf in België. Het Hof is ten slotte van oordeel geweest dat de wetgever het voordeel van de gewaarborgde gezinsbijslag vermocht voor te behouden aan de personen die, wegens hun individuele situatie, verondersteld zijn definitief of op zijn minst voor een betekenisvolle duur in België gevestigd te zijn.

B.12.1. Als gevolg van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming zijn de gemeenschappen bevoegd voor de gezinsbijslagen (artikel 5, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt, omvat die bevoegdheid « de volledige wetgevings-, uitvoerings- en controlebevoegdheid », waarbij de gemeenschappen « ook op het vlak van de financiering van de gezinsbijslagen beschikken [...] over de volledige autonomie » (RvSt, advies nr. 62.258/1 van 8 december 2017, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1450/1, pp. 408-409).

Naar aanleiding van de overheveling van de bevoegdheid betreffende de gezinsbijslagen naar de gemeenschappen, werd de financiering van die bijslagen, bij de wet van 25 april 2014 « houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid », losgekoppeld van het betalen van socialezekerheidsbijdragen, en werd ter financiering van de nieuwe gemeenschapsbevoegdheid

voorzien in een jaarlijkse federale dotatie aan de gemeenschappen (artikelen 47/5 en 47/6 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten).

B.12.2. Zoals is vermeld in B.2, heeft de decreetgever de gezinsbijslagen bij het decreet van 27 april 2018 losgekoppeld van het socio-professioneel statuut van de ouders.

B.13. De decreetgever vermocht het voordeel van de gezinsbijslagen in beginsel voor te behouden aan de personen met een voldoende band met België en hij vermocht de per definitie beperkte middelen die worden toegekend aan dat stelsel, voor te behouden aan de kinderen van wie kan worden vermoed dat hun verblijf in België relatief gestabiliseerd is.

B.14. Daar de « bijlage 35 », zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 111 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, wordt uitgereikt aan personen die het voorwerp uitmaken van « een beslissing die verwijdering uit het Rijk meebrengt », vermocht de decreetgever van oordeel te zijn dat het verblijf in België van die personen niet relatief gestabiliseerd is. In zoverre de in het geding zijnde bepaling met zich meebrengt dat het kind aan wie een « bijlage 35 » is uitgereikt, geen recht geeft op gezinsbijslagen, is die bepaling aldus pertinent ten aanzien van de doelstelling die erin bestaat de per definitie beperkte middelen die worden toegekend aan het stelsel van de gezinsbijslagen, voor te behouden aan de kinderen van wie kan worden vermoed dat hun verblijf in België relatief gestabiliseerd is.

B.15.1. De in het geding zijnde bepaling heeft geen onevenredige gevolgen. Wanneer de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de administratieve beslissing tot beëindiging van het verblijfsrecht van het kind nietig verklaart, moet, voor de toepassing van de in het geding zijnde bepaling, het aanvankelijke verblijfsstatuut van het betrokken kind immers worden geacht niet te zijn beëindigd, zodat dat kind, in zoverre diens aanvankelijke verblijfsstatuut kon worden gekwalificeerd als een toelating of machtiging om in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen overeenkomstig de wet van 15 december 1980 in de zin van de in het geding zijnde bepaling, met terugwerkende kracht recht geeft op gezinsbijslagen voor de periode waarin diens verblijfsrecht in België wordt bepaald door een « bijlage 35 ».

B.15.2. De decreetgever heeft bij artikel 8, § 1, vierde lid, van het decreet van 27 april 2018 de Vlaamse Regering gemachtigd om algemene vrijstellingen van de voorwaarde voor het recht op gezinsbijslagen, vervat in artikel 8, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van dat decreet, te bepalen.

Volgens artikel 2, laatste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 « tot vaststelling van de diverse hoedanigheden van het rechtgevend kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen » bepaalt de minister die bevoegd is voor de bijstand aan personen wat met de voorwaarde van toegelaten of gemachtigd verblijf gelijkgesteld wordt. Op grond van die bepaling heeft de bevoegde minister, bij artikel 2 van het ministerieel besluit van 13 maart 2019 « houdende de nadere regels over de diverse hoedanigheden van het rechtgevende kind en betreffende de vrijstellingen van de toekenningsvoorwaarden voor de gezinsbijslagen, de startbedragen geboorte en adoptie en de universele participatietoelagen » een aantal algemene vrijstellingen van de voorwaarde vervat in artikel 8, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het decreet van 27 april 2018 vastgesteld, en meer bepaald voor het kind dat het slachtoffer is van mensenhandel of -smokkel, voor een niet-begeleide minderjarige vreemdeling, voor het kind dat niet toegelaten of gemachtigd is in België te verblijven of er zich te vestigen, waarvan één van de ouders Belg is of toegelaten of gemachtigd is in België te verblijven of er zich te vestigen, en voor een pleegkind of pleeggast op voorwaarde dat het pleegkind of de pleeggast langer dan een jaar onafgebroken bij een pleeggezin verblijft.

B.15.3. Bovendien kan, binnen de grenzen bepaald door artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, om maatschappelijke dienstverlening worden verzocht indien zou blijken dat, in afwachting van de uitspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, de bestaansmiddelen van de aanvrager hem niet toelaten te voorzien in de reële en actuele behoeften van het kind, zodat zijn gezondheid en zijn ontwikkeling worden gevrijwaard. Aangezien de maatschappelijke dienstverlening alle behoeften van het kind in aanmerking moet nemen, dient, bij het bepalen van de aan dat kind toe te kennen maatschappelijke dienstverlening, rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat voor dat kind geen gezinsbijslagen worden toegekend.

B.16. De in het geding zijnde bepaling, in zoverre ze het kind dat over een « bijlage 35 » beschikt, uitsluit van het recht op kinderbijslag, is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 8, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, tweede zin, van het Vlaamse decreet van 27 april 2018 « tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre het het kind dat over een « bijlage 35 » beschikt, uitsluit van het recht op kinderbijslag.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 september 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen