



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 111/2025  
van 17 juli 2025  
Rolnummer : 8376**

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 8 en 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 « tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag », gesteld door de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter Pierre Nihoul, rechter Joséphine Moerman, waarnemend voorzitter, en de rechters Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune 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 26 november 2024, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 december 2024, heeft de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schenden de artikelen 8 en/of 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 4 van dezelfde ordonnantie, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die artikelen leiden tot een verschil in behandeling tussen :

- de kinderen van wie de bijslagtrekkende ouder na 31 december 2019 overlijdt en
- de kinderen van wie de niet-bijslagtrekkende ouder na 31 december 2019 overlijdt,

voor zover zij de eerstgenoemden de mogelijkheid ontzeggen om het gunstigere bedrag van de kinderbijslag dat aan hen wordt uitbetaald volgens de berekeningen van de algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939, zoals bepaald op 31 december 2019, te behouden, in tegenstelling tot de laatstgenoemden ? »;

2. « Schendt artikel 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 4 van dezelfde ordonnantie, de artikelen 22*bis* en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de erin vervatte *standstill*-verplichting, in zoverre dat artikel het beschermingsniveau van de weeskinderen die de in artikel 50*bis* van de AKBW bedoelde wezenbijslag niet kunnen genieten, vermindert daar zij de overgangsregeling van de ordonnantie genieten ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Eric Grunberger, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Eric Magier, advocaat bij de balie te Brussel;

- het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Michel Kaiser, mr. Marc Verdussen en mr. Cécile Jadot, advocaten bij de balie te Brussel.

Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 4 juni 2025 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 bodemgeschil*

Uit de huwelijksverbintenis tussen A.B., de vader, en C.D., de moeder, zijn vier kinderen voortgekomen. C.D. is de bijslagtrekkende van de kinderbijslag die door de vzw « Kinderbijslagfonds Brussels Family » (hierna : Brussels Family) wordt uitbetaald op de gemeenschappelijke rekening van de echtgenoten. Zij overlijdt op 30 april 2023.

Bij een beslissing van 1 juni 2023 deelt Brussels Family aan A.B. mee dat hij voortaan de bijslagtrekkende is van de kinderbijslag, waarvan het bedrag lager is dan hetwelk C.D. ontving. Na zich tot de dienst Bemiddeling van Iriscare te hebben gewend, vraagt A.B. op 11 september 2023 dat die beslissing wordt herzien en dat het vroegere bedrag, aangevuld met de wezenbijslag, wordt toegekend. Op 13 september 2023 blijft Brussels Family bij zijn oorspronkelijke beslissing en voert daarbij de toepassing van artikel 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 « tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag » (hierna : de ordonnantie van 25 april 2019) aan.

Voor de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel vordert A.B. dat de beslissingen van 1 juni 2023 en 13 september 2023 worden vernietigd, alsook dat Brussels Family ertoe wordt veroordeeld aan hem de

kinderbijslag, zoals die aan zijn echtgenote werd uitbetaald, aangevuld met de wezenbijslag en verhoogd met de interesten tegen de wettelijke rentevoet, toe te kennen vanaf 1 mei 2023.

Bij een vonnis van 26 november 2024 merkt de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel op dat artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019 in een overgangsregeling voorziet tussen, enerzijds, de kinderbijslagregeling ingevoerd bij de algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 (hierna : de algemene kinderbijslagwet) en de wet van 20 juli 1971 « tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag » (hierna : de wet van 20 juli 1971), en, anderzijds, de kinderbijslagregeling ingevoerd bij de ordonnantie van 25 april 2019. Op grond van die overgangsregeling wordt bepaald dat de kinderbijslag die met toepassing van de vroegere kinderbijslagregeling voor de maand december 2019 wordt toegekend, verder wordt ontvangen wanneer het bedrag hoger is dan het bedrag dat voortvloeit uit de toepassing van de ordonnantie van 25 april 2019. Die regeling geldt echter alleen onder bepaalde voorwaarden, met name dat de bijslagtrekkende niet verandert, wat te dezen niet het geval is.

Volgens de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel heeft Brussels Family bijgevolg correct toepassing gemaakt van artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019. Bovendien merkt zij op dat het kinderbijslagbedrag dat voor de maand december 2019 aan C.D. werd uitbetaald, hoe dan ook een maximale schaal vormt die niet had kunnen worden aangevuld met een wezenbijslag. De Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel vraagt zich niettemin af of die overgangsregeling bestaanbaar is met de artikelen 10, 11, 22*bis* en 23 van de Grondwet. Zij stelt vast dat het Hof nog geen uitspraak heeft gedaan over dat aspect van de bij artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019 bepaalde regeling. Derhalve houdt zij de uitspraak aan en stelt zij aan het Hof de twee hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

A.1. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege stelt dat het in het geding zijnde verschil in behandeling weliswaar op een objectief criterium berust, namelijk de verandering van bijslagtrekkende na 31 december 2019, maar dat dat criterium niet pertinent is, aangezien in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 25 april 2019 niet wordt verduidelijkt welk doel door de ordonnantiegever in dat verband wordt nagestreefd. Hoe dan ook heeft de in het geding zijnde bepaling onevenredige gevolgen voor de kinderen van wie de bijslagtrekkende ouder na 31 december 2019 is overleden omdat zij niet het gunstigere bedrag genieten, dat op grond van de algemene kinderbijslagwet en de wet van 20 juli 1971 wordt berekend en dat zij in beginsel hadden moeten ontvangen.

De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege merkt op dat dat verschil in behandeling nooit zou zijn opgetreden indien de vader na 31 december 2019 was overleden, aangezien de bijslagtrekkende in dat geval niet zou zijn veranderd en de kinderen verder het voormelde gunstigere bedrag zouden hebben genoten.

A.2.1. In hoofdde betoogt het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn omdat er in het eerste geval, in tegenstelling tot het tweede geval, een verandering van bijslagtrekkende is. Per definitie hangt de toekenning van kinderbijslag, zij het gedeeltelijk, af van de situatie van de bijslagtrekkende op basis waarvan bijvoorbeeld het recht op sociale toeslagen of een toeslag wegens eenouderschap wordt bepaald. Bijgevolg kunnen kinderen rechten op verschillende kinderbijslagbedragen doen ontstaan naargelang van de situatie van de bijslagtrekkende.

Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voegt eraan toe dat het feitelijk onmogelijk zou zijn om alle gezinssituaties waarvoor er een verandering van bijslagtrekkende is, alsook de gronden voor die verandering, die uiteenlopend kunnen zijn, met elkaar te vergelijken. Het merkt op dat het Hof de keuze van de wetgever om slechts één enkele bijslagtrekkende vast te stellen, heeft aanvaard, waardoor het mogelijk is de kinderen die worden opgevoed binnen eenzelfde gezinsscel waarvoor de kinderbijslag wordt uitbetaald, samen te voegen. De vaststelling van een referentiebijslagtrekkende vormt immers een doeltreffend middel bij het beheer van de kinderbijslagregeling. Te dezen oordelen dat de situaties vergelijkbaar zijn, zou inhouden dat op die coherente rechtspraak wordt teruggekomen.

A.2.2. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is overigens van mening dat de vraag of de bijslagtrekkende al dan niet aanleiding gaf tot een betaling van kinderbijslag voor de maand december 2019, een objectief criterium van onderscheid vormt. Bovendien is dat criterium pertinent ten aanzien van het door de ordonnantiegever nagestreefde doel, namelijk de nieuwe kinderbijslagbedragen alleen toepassen wanneer ze minstens gelijk zijn aan of hoger dan de bedragen die op grond van de algemene kinderbijslagwet en de wet van 20 juli 1971 voor de maand december 2019 zijn gegeneerd, teneinde te waarborgen dat de verworven rechten van de gezinnen worden behouden. Zolang de bijslagtrekkende en de kinderen dezelfde zijn, worden die verworven rechten inderdaad gevrijwaard. Bovendien voerde de ordonnantiegever een eenvoudige en transparante regeling in, waarbij het verschil in rang tussen de kinderen van eenzelfde gezin wordt opgeheven en de situatie van armere werknemers wordt verbeterd. Hij diende eveneens rekening te houden met budgettaire beperkingen.

Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie doet gelden dat het, wanneer de bijslagtrekkende verandert, niet langer mogelijk is ervan uit te gaan dat het om hetzelfde gezin gaat in de zin van de ordonnantie van 25 april 2019, omdat het verband met de vroegere verworven rechten is verbroken. De nieuwe bijslagtrekkende maakt immers niet noodzakelijk deel uit van hetzelfde gezin als de vorige bijslagtrekkende zodat de bedragen die vóór de hervorming van de kinderbijslagregeling werden gegeneerd, niet langer een pertinent referentiepunt zijn voor de nieuwe gezinssamenstelling. Op grond van het in het geding zijnde criterium kan de overgangsbepaling in werkelijkheid gericht en redelijk worden toegepast, waarbij het toepassingsgebied wordt beperkt tot de situaties waarin de verworven rechten moeten worden gevrijwaard. Bovendien wordt met dat criterium een ruime interpretatie, die van het oorspronkelijke doel zou afwijken en tot incoherentie zou leiden, vermeden.

A.2.3. Bovendien meent het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie dat de in het geding zijnde maatregel evenredig is met het nagestreefde doel. Voorafgaandelijk herinnert het aan de ruime beoordelingsmarge die het Hof aan de wetgever toekent in sociaal-economische aangelegenheden. Het preciseert dat de keuze om de verworven rechten van een gezin in zijn geheel te behouden voor de maand december 2019, wordt verantwoord door doelstellingen van algemeen belang, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 25 april 2019. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voegt eraan toe dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de in het geding zijnde maatregel in beginsel geen onevenredige gevolgen heeft voor de bijslagtrekkenden. Het doet eveneens gelden dat de in de prejudiciële vraag beoogde situatie betrekking heeft op gezinnen die veranderen en voor wie het in de praktijk zeer moeilijk is een overgangsregeling te bepalen waarbij te allen tijde wordt gewaarborgd dat de gunstigste regeling wordt toegepast. Bovendien brengt het in herinnering dat de bijslagtrekkende niet alleen verandert bij een overlijden, maar ook in een aantal andere situaties. In werkelijkheid behandelt de ordonnantie van 25 april 2019 alle kinderen die vanaf december 2019 zijn geboren, op dezelfde wijze, ongeacht of de bijslagtrekkende ouder al dan niet overlijdt.

Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie herinnert eraan dat het materieel onmogelijk is om vergelijkingen te maken tussen alle verschillende situaties waarin gezinnen zich kunnen bevinden. Het meent dat de concrete toetsing van het Hof in het prejudiciële contentieux niet zover gaat dat van een wetgever wordt geëist dat hij rekening houdt met alle bijzondere situaties. In werkelijkheid aanvaardt het Hof dat die wetgever gebruik maakt van categorieën van personen waarbij uiteraard niet alle realiteiten in aanmerking kunnen worden genomen, maar waarbij de uiteenlopende situaties slechts met een zekere graad van abstractie worden opgevangen. De volledige coherentie van de overgangsregeling van artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019, die op het behoud van de verworven rechten is gestoeld, dient niet per bijslagtrekkende ter discussie te worden gesteld. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voegt eraan toe dat het Hof een overgangsregeling slechts kan afkeuren indien die op een manifeste vergissing berust of klaarblijkelijk onredelijk is, wat te dezen niet het geval is. Bovendien kan het vertrouwensbeginsel niet ertoe leiden dat de vroegere kinderbijslagregeling voor onbepaalde duur wordt behouden. Tot slot heeft de ordonnantiegever voorzien in de mogelijkheid om de basisbijslag, naargelang van de sociaal-economische situatie, aan te vullen met verschillende toeslagen op grond van artikel 9 van de ordonnantie van 25 april 2019, met name in het geval van eenouderschap.

#### *Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

A.3. De eisende partij voor het verwijzende rechtscollege doet gelden dat, ondanks het feit dat de op grond van de ordonnantie van 25 april 2019 berekende wezentoeslag wordt toegepast, het door haar ontvangen kinderbijslagbedrag meer dan vijftig euro lager is dan het bedrag dat de kinderen vóór het overlijden van hun

moeder genoten. Die situatie vormt ontegenzeggelijk een achteruitgang, die aanzienlijk is. De ordonnantiegever bereikt met de in geding zijnde maatregel niet de doelstelling om de rechten te beschermen die door de gezinnen in de maand december 2019 zijn verworven.

A.4.1. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie meent inleidend dat de tweede prejudiciële vraag niet pertinent is voor het oplossen van het bodemgeschil, aangezien de overgangsregeling van artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019 niet van toepassing is op de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege.

A.4.2. Volgens het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vereist de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting niet van elke wetgever dat hij niet raakt aan de nadere regels van de kinderbijslag, zoals het Hof reeds heeft bevestigd. Dat College precificeert dat het in december 2019 verschuldigde bedrag het maximum is waarmee rekening moet worden gehouden voor de vergelijking die met toepassing van artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019 wordt gemaakt, zodat geen enkele gebeurtenis die zich heeft voorgedaan vanaf 1 januari 2020 het recht op een gunstiger bedrag onder de vroegere regeling met zich kan meebrengen. In geval van overlijden kan de wezenbijslag dus niet worden toegepast op grond van de algemene kinderbijslagwet.

In werkelijkheid komt de tweede prejudiciële vraag erop neer dat wordt voorgesteld om de vroegere federale regeling, in het bijzonder de bepalingen van de algemene kinderbijslagwet met betrekking tot de wezenbijslag, weer in werking te stellen en het toepassingsgebied van de overgangsbepaling kunstmatig uit te breiden, wat flagrant in tegenspraak is met de beginselen en doelstellingen van de nieuwe Brusselse regeling.

A.4.3. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betoogt dat de *standstill*-verplichting niet wordt geschonden omdat de rechten die door de betrokken gezinnen in december 2019 zijn verworven, met de in het geding zijnde bepaling worden behouden, zodat er geen achteruitgang is. Die verplichting kan niet ertoe leiden dat overgangsregelingen tot in het oneindige worden vastgelegd, regelingen zonder welke alle structurele hervormingen onwerkbaar zouden zijn. In werkelijkheid getuigt de nieuwe kinderbijslagregeling van een algemene inspanning die door de ordonnantiegever wordt geleverd om een nieuw evenwicht te bewerkstelligen, overeenkomstig de artikelen 22*bis* en 23 van de Grondwet. Die aanpak waarborgt rechtszekerheid voor de bijslagtrekkenden en vermijdt tegelijk een complex en kostelijk administratief beheer dat zou indruisen tegen de doeltreffendheid waarnaar de ordonnantiegever streeft. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voegt eraan toe dat geen enkel kind persoonlijk recht heeft op een kinderbijslag die minder bedraagt dan het bedrag dat vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling van toepassing was, omdat de kinderbijslagregeling van nature evolueert naargelang van de situatie van het kind en die van zijn gezin. Het brengt nog in herinnering dat het onmogelijk is alle verschillende situaties waarin de gezinnen zich zouden kunnen bevinden, met elkaar te vergelijken.

A.4.4. Indien het Hof zou oordelen dat er te dezen sprake is van een achteruitgang in de bescherming die wordt geboden aan de kinderen die de bij de algemene kinderbijslagwet bepaalde wezenbijslag niet kunnen genieten wanneer de in het geding zijnde bepaling wordt toegepast, betoogt het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie dat die achteruitgang zeer beperkt is. Die heeft immers enkel betrekking op de gezinnen die onder de vroegere regeling een recht op een hoger algemeen bedrag openen, en diegenen die reeds een gunstiger bedrag ontvangen dan hetwelk onder de nieuwe regeling geldt. De eventuele achteruitgang is overigens enkel van toepassing zolang het gezin onder de nieuwe regeling geen recht op een gunstiger algemeen bedrag opent.

A.4.5. Indien de achteruitgang als aanzienlijk zou moeten worden beschouwd, zou moeten worden geoordeeld dat de maatregel niet zonder redelijke verantwoording is, maar wordt verantwoord door het feit dat het begrotingsevenwicht wordt gehandhaafd in de hervorming van de kinderbijslagsector. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie herinnert eveneens aan de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de ordonnantiegever ter zake beschikt. Ten slotte is de in het geding zijnde maatregel redelijk verantwoord om de redenen waarop in het raam van de eerste prejudiciële vraag is gewezen.

- B -

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

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de artikelen 8 en 39 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 « tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag » (hierna : de ordonnantie van 25 april 2019).

B.2.1. Op grond van artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 25 april 2019 is het « rechtgevend kind » het kind dat voldoet aan alle voorwaarden die in die ordonnantie zijn vastgelegd om kinderbijslag te genieten. In dat verband vermeldt artikel 4 van de ordonnantie van 25 april 2019 dat het kind : (1°) dat zijn woonplaats heeft in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, (2°) dat de Belgische nationaliteit heeft of een buitenlander is die begunstigde is van een verblijfsvergunning en (3°) dat aan de voorwaarden voldoet bepaald in artikel 25 of 26 van die ordonnantie, in beginsel het recht op gezinsbijslag opent.

De « bijslagtrekkende » is, op grond van artikel 3, 5°, van de ordonnantie van 25 april 2019 de persoon aan wie de gezinsbijslag moet worden betaald. Met toepassing van artikel 19 van dezelfde ordonnantie gaat het in beginsel om de moeder. De ordonnantiegever heeft evenwel in een aantal uitzonderingen voorzien teneinde de betaling aan een andere persoon mogelijk te maken.

De ordonnantie van 25 april 2019 is op 1 januari 2020 in werking getreden (artikel 40).

B.2.2. Met toepassing van artikel 8 van de ordonnantie van 25 april 2019 kan de in artikel 7, b), van die ordonnantie bedoelde basiskinderbijslag worden aangevuld met een wezentoeslag, waarvan het bedrag varieert naargelang het kind wees is van een of beide ouders.

B.2.3. Artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019 voert een overgangsregeling in tussen, enerzijds de kinderbijslagregeling ingevoerd bij de algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939 (hierna : de algemene kinderbijslagwet) en bij de wet van 20 juli 1971 « tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag » (hierna : de wet van 20 juli 1971) en, anderzijds, de kinderbijslagregeling ingevoerd bij de ordonnantie van 25 april 2019.

Artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019 bepaalt :

« Onverminderd artikel 26, derde lid, worden de AKBW en de wet van 20 juli 1971 tot instelling van gewaarborgde gezinsbijslag opgeheven.

De bepalingen van de AKBW en van de voormelde wet van 20 juli 1971 betreffende de betaling van de kinderbijslag blijven van toepassing indien de rechthebbende of de aanvrager voor de maand december 2019 aanleiding gaf tot de betaling van kinderbijslag tegen een schaal die, na toepassing van artikel 76*bis* van de AKBW, de toekenning toelaat van een bedrag dat hoger is dan hetgeen wordt bepaald door artikelen 7 tot 13, volgens de volgende voorwaarden en regels :

1° de bijslagtrekkende en het rechtgevend kind moeten die hoedanigheden op grond van deze ordonnantie behouden; de persoon die is aangeduid op grond van artikel 69, § 2, tweede lid, van de AKBW behoudt echter zijn hoedanigheid van bijslagtrekkende;

2° de bedragen worden per bijslagtrekkende, natuurlijke persoon, voor de maand december 2019 vergeleken, rekening houdend met, enerzijds, kinderen die, onverminderd de toepassing van het recht van de Europese Unie en de internationale overeenkomsten, op 31 december 2019 hun woonplaats hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die rechtgevend waren voor de maand december 2019 onder de voorwaarden bepaald door de AKBW of de voormelde wet en, anderzijds, met alle kinderen die rechtgevend zijn krachtens deze ordonnantie, vanaf dezelfde datum;

3° de schaal die verschuldigd is voor de maand december 2019 vormt de maximale schaal die wordt toegekend vanaf de inwerkingtreding van deze ordonnantie;

4° het aantal rechtgevende kinderen waarmee rekening wordt gehouden krachtens artikel 42 van de AKBW en de bedragen verschuldigd krachtens de AKBW of de voormelde wet van 20 juli 1971 kan in geen geval toenemen;

[...]

9° de bijslagtrekkende verliest definitief het voordeel van de huidige bepaling als hem een zelfde of een hoger kinderbijslagbedrag verschuldigd is krachtens deze ordonnantie;

[...]».

B.2.4. Artikel 39, eerste lid, van de ordonnantie van 25 april 2019 heft de algemene kinderbijslagwet en de wet van 20 juli 1971 op. Daaruit volgt dat de kinderbijslag waarop alle kinderen recht geven die voldoen aan de in artikel 4 van de ordonnantie van 25 april 2019 bedoelde voorwaarden, ongeacht of zij vóór of na de inwerkingtreding ervan zijn geboren, in principe door die ordonnantie wordt geregeld.

B.2.5. In afwijking daarvan voorziet artikel 39, tweede lid, van de ordonnantie van 25 april 2019 erin dat de bepalingen van de algemene kinderbijslagwet en van de wet van 20 juli 1971 betreffende de betaling van de kinderbijslag van toepassing blijven op de bijslagtrekkende die krachtens die bepalingen een hoger kinderbijslagbedrag ontving dan dat waarop hij recht zou hebben met toepassing van de regeling van de ordonnantie.

Zoals in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 25 april 2019 wordt beklemtoond, strekt die bepaling ertoe de rechten te vrijwaren die de Brusselse rechtgeevenden en bijslagtrekkenden hadden verworven vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie van 25 april 2019 (*Parl. St.*, Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2018-2019, B-160/1, p. 7). In dat verband wordt in het verslag van de commissie eveneens vermeld :

« [...]de beslissing om, gelet op de beschikbare middelen, het hoogst mogelijke basisbedrag toe te kennen [is] een politieke keuze [...]. Het systeem van verworven rechten handhaaft het niveau van sociale bescherming voor de Brusselse gezinnen die vóór 1 januari 2020 hogere kinderbijslag ontvingen. Als het oude systeem voordeliger is, zullen de bijslagtrekkenden dat bedrag blijven ontvangen » (*Parl. St.*, Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2018-2019, B-160/2, p. 28).

B.2.6. Concreet wordt, krachtens het voormelde artikel 39, het kinderbijslagbedrag dat een bijslagtrekkende heeft ontvangen onder de regeling van de algemene kinderbijslagwet en van de wet van 20 juli 1971 in de maand december 2019, elke maand vergeleken met het kinderbijslagbedrag waarop dezelfde bijslagtrekkende recht heeft op grond van de ordonnantie van 25 april 2019, rekening houdend met de verlaagde bedragen bepaald in artikel 35 van die ordonnantie. Indien, na die vergelijking, blijkt dat het kinderbijslagbedrag dat aan een bijslagtrekkende verschuldigd was voor december 2019 onder de regeling van de algemene kinderbijslagwet en van de wet van 20 juli 1971 hoger ligt dan het bedrag dat voortvloeit uit de toepassing van de ordonnantie van 25 april 2019, zal de bijslagtrekkende verder kinderbijslag ontvangen op grond van de vroegere gezinsbijslagregeling.

B.2.7. Krachtens artikel 39, tweede lid, 9<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 25 april 2019 verliest de bijslagtrekkende definitief het voordeel van de in artikel 39, tweede lid, voorziene afwijking, wanneer krachtens dezelfde ordonnantie hem eenzelfde of een hoger kinderbijslagbedrag verschuldigd is.

B.2.8. In het kader van de voormelde overgangsregeling is het bedrag dat op grond van de algemene kinderbijslagwet en de wet van 20 juli 1971 verschuldigd is voor december 2019, « de maximale schaal die wordt toegekend » met toepassing van artikel 39, tweede lid, 3<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 25 april 2019. In de parlementaire voorbereiding van die ordonnantie wordt in dat verband gepreciseerd :

« [...] de in december 2019 verschuldigde schaal vormt de maximumschaal waarmee rekening moet worden gehouden om de bedragen te vergelijken : in de oude regeling die als referentie geldt, kan het aantal rechtgevende kinderen in geen geval toenemen ; de leeftijdsbijslag van die kinderen kan niet meer verhogen in die oude regeling. Een gebeurtenis vanaf 1 januari 2020 kan geen recht op een gunstigere schaal met zich meebrengen in de oude regeling, bijvoorbeeld na de verergering van de aandoening van een kind, een erkende langdurige invaliditeit van een rechthebbende of de toegang van die laatste tot een pensioen, tenzij het recht retroactief dus tot vóór 1 januari 2020 wordt toegekend » (*Parl. St.*, Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2018-2019, B-160/1, p. 21).

Concreet is het dan niet mogelijk op grond van artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019 het voor december 2019 verschuldigde bedrag aan te vullen wegens een gebeurtenis van na 31 december 2019. Wanneer een van de ouders na die datum overlijdt, kan de kinderbijslag die op grond van de algemene kinderbijslagwet en de wet van 20 juli 1971 wordt berekend, niet worden verhoogd door de toekenning van een in de artikelen 50*bis* en 56*bis* van de algemene kinderbijslagwet bedoelde wezenbijslag.

B.2.9. Overeenkomstig artikel 39, tweede lid, 1<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 25 april 2019, is de overgangsregeling niet langer van toepassing wanneer de bijslagtrekkende verandert, zoals dat het geval is voor de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege. In die hypothese wordt het kinderbijslagbedrag berekend op grond van de ordonnantie van 25 april 2019, zelfs indien het bedrag lager is dan het bedrag dat de vorige bijslagtrekkende ontving krachtens de regeling van de algemene kinderbijslagwet en van de wet van 20 juli 1971.

#### *Ten aanzien van de prejudiciële vragen*

B.3.1. Het verwijzende rechtscollege stelt twee prejudiciële vragen aan het Hof :

- De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit of de artikelen 8 en/of 39 van de ordonnantie van 25 april 2019, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 4 van die ordonnantie, bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij een verschil in behandeling doen ontstaan tussen, enerzijds, de kinderen van wie de bijslagtrekkende ouder na 31 december 2019 overlijdt en, anderzijds, de kinderen van wie de niet-bijslagtrekkende ouder na 31 december 2019 overlijdt, aangezien « zij de eerstgenoemden de mogelijkheid ontzeggen om het gunstigere bedrag van de kinderbijslag dat aan hen wordt uitbetaald volgens de berekeningen van de [algemene kinderbijslagwet], zoals bepaald op 31 december 2019, te behouden, in tegenstelling tot de laatstgenoemden ».

- De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit of artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 4 van die ordonnantie, bestaanbaar is met de artikelen 22bis en 23 van de Grondwet, « in zoverre dat artikel het beschermingsniveau van de weeskinderen die de in artikel 50bis van de [algemene kinderbijslagwet] bedoelde wezenbijslag niet kunnen genieten, vermindert daar zij de overgangsregeling van de ordonnantie [van 25 april 2019] genieten ».

B.3.2. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de prejudiciële vragen betrekking hebben op de situatie van de kinderen van een gehuwd koppel bij wie het overlijden van de bijslagtrekkende ouder na 31 december 2019 een einde maakt aan de overgangsregeling van artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019 omdat de bijslagtrekkende, die voortaan de andere ouder is, veranderd is.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

#### *Wat betreft de ontvankelijkheid*

B.4.1. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betoogt dat de tweede prejudiciële vraag niet nuttig is voor het oplossen van het bodemgeschil omdat de eisende partij de overgangsregeling waarin is voorzien in artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019 niet geniet.

B.4.2. In de regel komt het het verwijzende rechtscollege toe te oordelen of het antwoord op de prejudiciële vraag nuttig is voor het oplossen van het geschil. Alleen indien dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

B.4.3. Uit hetgeen in B.2.7 en in B.3.2 is vermeld, blijkt dat, indien het Hof op de eerste prejudiciële vraag zou antwoorden met een vaststelling van ongrondwettigheid, het verwijzende rechtscollege ertoe zou kunnen worden gebracht de overgangsregeling van artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019 toe te passen op de overlevende bijslagtrekkende ouder van de kinderen die op grond van die ordonnantie het recht op de kinderbijslag openen.

In die hypothese is de tweede prejudiciële vraag niet klaarblijkelijk onnuttig voor het oplossen van het bodemgeschil.

B.4.4. Aangezien de exceptie verband houdt met het antwoord dat op de eerste prejudiciële vraag moet worden gegeven, valt het onderzoek ervan samen met dat van de grond van de zaak.

*Wat betreft de eerste prejudiciële vraag*

B.5.1. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit of de artikelen 8 en/of 39 van de ordonnantie van 25 april 2019, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 4 van die ordonnantie, bestaanbaar zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5.2. Zoals in B.3.2 is vermeld, heeft de prejudiciële vraag betrekking op de situatie van de kinderen die ingevolge het overlijden van de bijslagtrekkende ouder niet langer de bij de ordonnantie van 25 april 2019 bepaalde overgangsregeling genieten wegens een verandering van bijslagtrekkende, overeenkomstig artikel 39, tweede lid, 1<sup>o</sup>, van die ordonnantie.

Bijgevolg beperkt het Hof zijn onderzoek tot die bepaling.

B.6. 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. Om de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te beoordelen, onderzoekt het Hof eerst of de categorieën van personen ten aanzien van wie een ongelijkheid wordt aangevoerd, in voldoende mate vergelijkbaar zijn.

B.7.2. De in de eerste prejudiciële vraag beoogde categorieën van personen zijn kinderen die *a priori* het recht op de kinderbijslag openen op grond van de ordonnantie van 25 april 2019 omdat zij voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 4 van die ordonnantie. Bijgevolg kunnen zij onder de in artikel 39 van dezelfde ordonnantie bedoelde overgangsregeling vallen.

Ten opzichte van de in het geding zijnde bepaling zijn die categorieën van kinderen vergelijkbaar.

B.8. Het in het geding zijnde verschil in behandeling berust op de vraag of het overlijden van een van de ouders na 31 december 2019 al dan niet leidt tot een verandering van bijslagtrekkende. Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium.

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

B.10.1. Zoals is vermeld in B.2.5, heeft de ordonnantiegever met de invoering van de in het geding zijnde overgangsregeling getracht de verworven rechten van de Brusselse gezinnen inzake kinderbijslag te vrijwaren. Dat is een legitiem doel.

B.10.2. Die overgangsregeling waarborgt dat de gezinnen die in december 2019 op grond van de algemene kinderbijslagwet en van de wet van 20 juli 1971 een kinderbijslagbedrag

ontvingen dat hoger lag dan hetwelk zij zouden ontvangen op grond van de ordonnantie van 25 april 2019, dat hoger bedrag blijven genieten. Hierdoor vrijwaart artikel 39 van die ordonnantie de verworven rechten van de gezinnen.

B.10.3. Met betrekking tot, in het bijzonder, de in artikel 39, tweede lid, 1<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 25 april 2019 opgelegde vereiste dat de hoedanigheid van bijslagtrekkende moet worden behouden, preciseert het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie dat de verandering van bijslagtrekkende de band met de eerder verworven rechten verbreekt omdat het kinderbijslagbedrag gedeeltelijk afhangt van de situatie van de bijslagtrekkende, zodat het niet zeker is dat het om « hetzelfde gezin » in de zin van de ordonnantie van 25 april 2019 gaat.

Het in B.8 vermelde criterium van onderscheid bereikt dus het doel dat erdoor wordt nagestreefd en is bijgevolg pertinent.

B.10.4. Voor de in B.5.2 vermelde kinderen is de in artikel 39, tweede lid, 1<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 25 april 2019 bedoelde maatregel evenwel niet pertinent in het licht van de nagestreefde doelstelling en heeft hij onevenredige gevolgen.

Het is immers een gekunstelde redenering om met betrekking tot eenzelfde gezinscel die uit gehuwde ouders en hun gemeenschappelijke kinderen is samengesteld, ervan uit te gaan dat het overlijden van de bijslagtrekkende ouder na 31 december 2019 en het feit dat de andere ouder als bijslagtrekkende wordt aangewezen, een breuk met de verworven rechten teweegbrengen omdat het niet meer om hetzelfde gezin zou gaan.

Behalve dat die situatie met zich meebrengt dat kinderbijslag op grond van de ordonnantie van 25 april 2019 wordt toegekend voor een minder gunstig bedrag dan hetwelk vóór het overlijden werd ontvangen op grond van de algemene kinderbijslagwet en de wet van 20 juli 1971, wordt het gezin wegens het overlijden bovendien eveneens geconfronteerd met het verlies van een belangrijke bron van inkomsten die kan dienen voor het onderhoud van het kind. Dat verlies wordt slechts gedeeltelijk gecompenseerd doordat met toepassing van artikel 8 van de ordonnantie van 25 april 2019 een wezentoeslag wordt toegekend wanneer het kinderbijslagbedrag dat na het overlijden wordt ontvangen, lager blijft dan het bedrag dat aan

de overleden bijslagtrekkende ouder werd uitbetaald, zoals dat het geval is voor de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege.

B.11. Artikel 39, tweede lid, 1<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 25 april 2019 is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de kinderen van wie de bijslagtrekkende ouder na 31 december 2019 overlijdt, de mogelijkheid ontzegt om het gunstigere bedrag van de kinderbijslag, dat op basis van de algemene kinderbijslagwet wordt berekend, te behouden.

*Wat betreft de tweede prejudiciële vraag*

B.12.1. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit of artikel 39 van de ordonnantie van 25 april 2019, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 4 van die ordonnantie, bestaanbaar is met de artikelen 22*bis* en 23 van de Grondwet, in zoverre dat artikel het beschermingsniveau van de weeskinderen zou verminderen, aangezien zij de wezenbijslag bedoeld in artikel 50*bis* van de algemene kinderbijslagwet niet kunnen genieten.

B.12.2. Zoals in B.2.6 is vermeld, vormt het kinderbijslagbedrag, dat op grond van de algemene kinderbijslagwet en de wet van 20 juli 1971 wordt berekend voor de maand december 2019, met toepassing van artikel 39, tweede lid, 3<sup>o</sup> van de ordonnantie van 25 april 2019 de maximale schaal waarop de bijslagtrekkenden aanspraak kunnen maken in het kader van de overgangsregeling van die ordonnantie, zodat dat bedrag niet kan worden aangevuld wegens een gebeurtenis, zoals het overlijden van een van de ouders, die zich na 31 december 2019 voordoet.

B.12.3. Daar de tweede prejudiciële vraag in wezen betrekking heeft op de eventuele achteruitgang van het aan de weeskinderen geboden beschermingsniveau ingevolge de regeling bedoeld in artikel 39, tweede lid, 3<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 25 april 2019, beperkt het Hof zijn onderzoek tot die bepaling.

B.13.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die

rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

B.13.2. De ordonnantie van 25 april 2019 legt de voorwaarden vast voor de uitoefening van het « recht op gezinsbijslagen » dat is erkend bij artikel 23, derde lid, 6°, van de Grondwet.

Zoals de andere « economische en sociale rechten » vermeld in artikel 23, derde lid, van de Grondwet dient het « recht op gezinsbijslag » te worden gewaarborgd teneinde ieder in staat te stellen « een menswaardig leven te leiden », zoals vermeld in artikel 23, eerste lid, van de Grondwet.

B.13.3. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

B.14.1. Artikel 22*bis* van de Grondwet bepaalt :

« Elk kind heeft recht op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit.

Elk kind heeft het recht zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan; met die mening wordt rekening gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen.

Elk kind heeft recht op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen.

Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen deze rechten van het kind ».

B.14.2. Te dezen voegt de toetsing aan artikel 22*bis* van de Grondwet niets toe aan de toetsing ten aanzien van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting.

B.15.1. Het hogere bedrag van de bijslag die aan een wees wordt toegekend met toepassing van de artikelen 50*bis* en 56*bis* van de algemene kinderbijslagwet strekt ertoe het verlies dat het overlijden van een ouder inhoudt, op materieel vlak te compenseren en het het rechtgevende

kind mogelijk te maken, ondanks dat overlijden dat leidt tot het verlies van een bron van inkomsten die kan dienen voor het onderhoud van het kind, in zijn bestaansbehoeften te blijven voorzien (GwH, arrest nr. 128/2021 van 7 oktober 2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.128).

B.15.2. Zoals is vermeld in B.3.2, heeft de prejudiciële vraag betrekking op de situatie van de kinderen van wie een van de ouders na 31 december 2019 is overleden, met andere woorden na de inwerkingtreding van de ordonnantie van 25 april 2019. Bijgevolg hebben die kinderen geen recht op de betaling van een wezenbijslag op grond van artikel 50*bis* van de algemene kinderbijslagwet verworven.

B.15.3. Bovendien hebben de in de prejudiciële vraag beoogde kinderen wel degelijk het recht op een wezentoeslag geopend met toepassing van artikel 8 van de ordonnantie van 25 april 2019. Zij blijven echter bij wijze van overgangsregeling aanleiding geven tot het gunstigere bedrag, dat op grond van de algemene kinderbijslagwet en de wet van 20 juli 1971 wordt berekend, omdat dat bedrag hoger blijft dan hetwelk krachtens de ordonnantie van 25 april 2019 verschuldigd zou zijn, zoals aangevuld met de voormelde wezentoeslag.

B.15.4. De rechtgevende kinderen van wie de ouder na 31 december 2019 is overleden, hebben bijgevolg geen aanzienlijke vermindering ondergaan van het beschermingsniveau dat hun inzake kinderbijslag werd geboden op het ogenblik van de inwerkingtreding van de ordonnantie van 25 april 2019.

B.16. Artikel 39, tweede lid, 3<sup>o</sup>, van de ordonnantie van 25 april 2019 is bestaanbaar met de artikelen 22*bis* en 23 van de Grondwet, in zoverre het het de weeskinderen niet mogelijk maakt de in artikel 50*bis* van de algemene kinderbijslagwet bedoelde bijslag te genieten wanneer zij onder de overgangsregeling van die ordonnantie vallen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 39, tweede lid, 1°, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 april 2019 « tot regeling van de toekenning van gezinsbijslag » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de kinderen van wie de bijslagtrekkende ouder na 31 december 2019 overlijdt, de mogelijkheid ontzegt om het gunstigere bedrag van de kinderbijslag, dat wordt berekend op basis van de algemene kinderbijslagwet van 19 december 1939, te behouden.

- Artikel 39, tweede lid, 3°, van dezelfde ordonnantie schendt de artikelen 22*bis* en 23 van de Grondwet niet, in zoverre het het de weeskinderen van wie een van de ouders na 31 december 2019 is overleden, niet mogelijk maakt de in artikel 50*bis* van de algemene kinderbijslagwet bedoelde bijslag te genieten wanneer zij onder de overgangsregeling van die ordonnantie vallen.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 juli 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul