

Rolnummer 6937
Arrest nr. 64/2019 van 8 mei 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen en artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Antwerpen, afdeling Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 17 mei 2018 in zake Carina Van Quathem tegen de Federale Pensioendienst, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 29 mei 2018, heeft de Arbeidsrechtbank te Antwerpen, afdeling Antwerpen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is het nieuwe artikel 7 § 2 van de wet [van 22 maart 2001] op de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en in bijzonder de overgangsregeling zoals voorzien in de wet, in strijd met artikel 23 van de Grondwet en het *stand-still* principe inzake sociale bijstand, waarbij de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden werd door de voorheen van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang ? ».

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Pertry, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 16 januari 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de Ministerraad binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 6 februari 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 6 februari 2019 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*

Op 17 maart 2011 kent de Federale Pensioendienst aan Carina Van Quathem een verhoogd basisbedrag van de inkomensgarantie voor ouderen toe ten bedrage van 6 510,13 euro bruto per jaar. Carina Van Quathem woont op dat ogenblik samen met haar dochter en haar minderjarige kleinzoon.

Naar aanleiding van de geboorte van een tweede kleinkind op 13 februari 2017 beslist de Federale Pensioendienst, op 17 juli 2017, de inkomensgarantie van Carina Van Quathem te herzien, met toepassing van de bij de wet van 8 december 2013 « tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » gewijzigde bepalingen van de wet van 22 maart 2001. Door die herziening bedraagt de inkomensgarantie van Carina Van Quathem vanaf 1 maart 2017 2 725,38 euro bruto per jaar.

Op 17 oktober 2017 tekent Carina Van Quathem beroep aan tegen de voormelde herzieningsbeslissing bij de Arbeidsrechtbank te Antwerpen. De Arbeidsrechtbank stelt vast dat de wijziging van de wet van 22 maart 2001 bij de voormelde wet van 8 december 2013 voor Carina Van Quathem tot gevolg heeft dat haar recht op een inkomensgarantie voor ouderen wordt verminderd met ongeveer 230 euro per maand. De Rechtbank acht het vervolgens aangewezen bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad zet uiteen dat de inkomensgarantie voor ouderen een sociale bijstandsuitkering is die tot doel heeft om elke persoon die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt en over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt, te voorzien van een minimuminkomen. Hij wijst erop dat de inkomensgarantie voor ouderen sinds de wet van 22 maart 2001 « tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » een individueel recht is en dat de wet een onderscheid maakt tussen het basisbedrag, dat in beginsel wordt toegekend aan personen die hun hoofdverblijfplaats delen met een andere persoon, en het verhoogde basisbedrag, dat wordt toegekend aan alleenstaande personen. Bepaalde personen worden volgens de Ministerraad evenwel niet geacht dezelfde hoofdverblijfplaats te delen met de aanvrager, meer bepaald de minderjarige kinderen, de meerderjarige kinderen voor wie kinderbijslag wordt genoten, de personen die in hetzelfde rusthuis of hetzelfde verzorgingstehuis als de aanvrager zijn opgenomen en de bloed- of aanverwanten in de rechte neergaande of opgaande lijn en hun wettelijk samenwonende.

A.1.2. De Ministerraad zet vervolgens uiteen dat de inkomensgarantie voor ouderen enkel kan worden toegekend na onderzoek van de bestaansmiddelen en van de pensioenen van de betrokken personen. In beginsel worden alle bestaansmiddelen en pensioenen van welke aard of oorsprong ook, waarover de betrokkene, de echtgenoot of de wettelijke samenwonende beschikken, in aanmerking genomen voor de berekening van de inkomensgarantie, zij het dat bepaalde inkomsten zijn vrijgesteld. Het totaal van de bestaansmiddelen wordt volgens de Ministerraad vervolgens gedeeld door het aantal personen van wie de bestaansmiddelen en pensioenen in aanmerking worden genomen in het kader van het bestaansmiddelenonderzoek, en het quotiënt van die deling wordt afgetrokken van het maximumbedrag van de inkomensgarantie.

A.2.1. De Ministerraad wijst erop dat vóór de bij de wet van 8 december 2013 doorgevoerde wijzigingen van de wet van 22 maart 2001, bij het bestaansmiddelenonderzoek niet enkel rekening werd gehouden met het inkomen van de echtgenoot of de wettelijk samenwonende, maar ook met dat van alle andere personen met wie de betrokkene dezelfde hoofdverblijfplaats deelde, met uitzondering van de bloed- of aanverwanten in de rechte neergaande lijn. Bij de deling van het totaal van de bestaansmiddelen en pensioenen door het aantal personen dat dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, werd evenmin rekening gehouden met de bloed- of aanverwanten in de rechte neergaande lijn. Kleinkinderen werden volgens de Ministerraad bij wijze van uitzondering echter wel in de bestaansmiddelendeler opgenomen, hoewel met hun inkomsten geen rekening werd gehouden in het onderzoek naar de bestaansmiddelen.

A.2.2. De Ministerraad zet uiteen dat de wijzigingen doorgevoerd bij de wet van 8 december 2013 onder meer ingegeven waren door het feit dat de vroegere regeling een aantal moeilijkheden in de praktijk opleverde. Hij wijst erop dat het een hele tijd kon duren vooraleer alle personen die met een aanvrager hun hoofdverblijfplaats deelden hun gegevens over de bestaansmiddelen hadden doorgegeven aan de bevoegde dienst, dat sommige personen weigerden mee te werken aan het onderzoek naar de bestaansmiddelen en dat elke wijziging van het aantal personen dat dezelfde hoofdverblijfplaats deelde met de aanvrager, aanleiding gaf tot een nieuw onderzoek.

Hij zet uiteen dat, naast de voormelde administratieve moeilijkheden, de wijzigingen doorgevoerd bij de wet van 8 december 2013 eveneens waren ingegeven door de vaststelling dat de vroegere regeling ertoe leidde dat personen met voldoende bestaansmiddelen toch in aanmerking kwamen voor de inkomensgarantie voor ouderen door te gaan samenwonen met een groot aantal personen. Hij wijst in dit kader erop dat werd vastgesteld dat kleinkinderen veelvuldig werden ingeschreven op het adres van hun grootouders met de bedoeling die grootouders een hogere inkomensgarantie te bezorgen of dat gepensioneerden met een hoger pensioen gingen inwonen bij hun kinderen en kleinkinderen en als gevolg daarvan in aanmerking kwamen voor een inkomensgarantie voor ouderen.

Hij is ten slotte van oordeel dat de wijzigingen doorgevoerd bij de wet van 8 december 2013 eveneens ingegeven waren door de bedoeling het systeem meer in overeenstemming te brengen met de werkelijke filosofie en het werkelijke doel van de inkomensgarantie voor ouderen.

A.2.3. De Ministerraad wijst erop dat de wetgever, om de impact van de wijzigingen te verzachten, heeft voorzien in een overgangsbepaling voor personen aan wie reeds met ingang vóór 1 januari 2014 een inkomensgarantie voor ouderen werd toegekend, inhoudende dat die personen het aan hen toegekende bedrag

behouden tot op het ogenblik dat een herzieningsbeslissing wordt genomen naar aanleiding van nieuwe feiten (artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013).

A.3. Uit de rechtspraak van het Hof leidt de Ministerraad af dat de uit artikel 23 van de Grondwet afgeleide *standstill*-verplichting de wetgever niet verbiedt om te raken aan de modaliteiten van het recht op sociale bijstand en dat de wetgever bevoegd blijft te oordelen hoe het recht op sociale bijstand kan worden gewaarborgd op de meest adequate wijze. Hij meent dat de wetgever ter zake beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid, dat hij daarbij rekening kan houden met de beschikbare openbare financiële middelen en dat de rechter die wordt gevraagd de naleving van de *standstill*-verplichting te controleren zich dient te beperken tot een marginale toetsing.

A.4.1. De Ministerraad is van oordeel dat te dezen niet kan worden gesproken van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau. Hij zet in dit kader uiteen dat bij de beoordeling van een vermindering, in tegenstelling tot wat het verwijzende rechtscollege lijkt te doen, rekening dient te worden gehouden met het geheel van de inkomsten van een persoon. Hij wijst erop dat het verwijzende rechtscollege bij de beoordeling van de vermindering van het beschermingsniveau geen rekening heeft gehouden met het feit dat de betrokken persoon een wettelijk pensioen geniet. Volgens de Ministerraad genoot de betrokken persoon vóór de wijziging van haar gezinssituatie een totaal maandbedrag van 1 394,52 euro netto en na de wijziging van haar gezinssituatie een maandbedrag van 1 144,31 euro netto. Hij is van oordeel dat die vermindering niet kan worden omschreven als aanzienlijk.

Hij meent dat daarnaast rekening dient te worden gehouden met andere fiscale en sociale zekerheidsrechtelijke regelingen, zoals het ontvangen van extra kinderbijslag bij de geboorte van een kleinkind en de verhoging van de belastingvrije som voor de ouders per kind ten laste in de personenbelasting. Hij wijst ook erop dat het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen gedurende de voorbije jaren meermaals substantieel werd opgetrokken.

A.4.2. De Ministerraad meent daarnaast dat de wijzigingen die de wet van 8 december 2013 aan de inkomensgarantie voor ouderen heeft aangebracht *in globo* dienen te worden bekeken. Hij is van oordeel dat die hervorming, globaal gezien, meer positieve dan negatieve gevolgen heeft. Hij doet in dit kader gelden dat het feit dat een maatregel negatieve gevolgen heeft voor welbepaalde personen, niet met zich meebrengt dat er per definitie een aanzienlijke achteruitgang is, omdat zulk een redenering erop zo neerkomen dat iedere wijziging van het beleid onmogelijk zou worden gemaakt.

A.5.1. In zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat er wel degelijk sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, is de Ministerraad van oordeel dat die vermindering wordt verantwoord door de in A.2.2 vermelde redenen van algemeen belang. Uit de rechtspraak van het Hof leidt hij bovendien af dat de wetgever zich erover mag bekommeren fraude inzake sociale bijstand te voorkomen, teneinde de per definitie beperkte middelen voor te behouden voor personen die ze echt nodig hebben.

A.5.2. De Ministerraad is daarnaast van oordeel dat de wijzigingen aangebracht door de wet van 8 december 2013 proportioneel zijn, onder meer gelet op de overgangsbepaling waarin is voorzien in die wet. De proportionaliteit blijkt volgens hem eveneens uit het feit dat de wetgever heeft voorzien in een uitzondering voor geplaatste kinderen, die wel nog in de bestaansmiddelendeler worden opgenomen. Hij zet in dit kader uiteen dat indien de grootouders, ten gevolge van een plaatsingsbeslissing, de kosten van de opvoeding van hun kleinkinderen moeten dragen, die kleinkinderen ook in de bestaansmiddelendeler worden opgenomen, waardoor het bedrag van de inkomensgarantie waarop de betrokkene recht heeft, hoger is. Indien de kleinkinderen niet ten gevolge van een plaatsingsbeslissing bij de grootouders wonen, dienen niet die grootouders, maar de ouders volgens hem de kosten van de opvoeding van die kinderen te dragen. Hij wijst eveneens erop dat de wet van 8 december 2013 de regeling in die zin heeft gewijzigd dat de gerechtigde zijn ouders bij zich in huis kan opnemen, zonder dat dit een impact op het bedrag van de inkomensgarantie heeft. Ten slotte beklemtoont hij dat het samenwonen met een of meerdere kinderen niet ertoe leidt dat het basisbedrag als samenwonende wordt toegekend, maar wel het verhoogde bedrag dat in beginsel is voorbehouden voor alleenstaanden, niettegenstaande het samenwonen met een of meerdere kinderen een besparing van kosten, zoals woning- en elektriciteitskosten, met zich mee brengt. Hij beklemtoont daarbij eveneens dat bij de berekening van het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen geen rekening wordt gehouden met de inkomsten van die kinderen.

- B -

B.1.1. Artikel 7 van de wet van 22 maart 2001 « tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » (hierna : de wet van 22 maart 2001), zoals vervangen bij artikel 5 van de wet van 8 december 2013 « tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » (hierna : de wet van 8 december 2013), bepaalt :

« § 1. De inkomensgarantie kan enkel worden toegekend na onderzoek van de bestaansmiddelen en van de pensioenen. Alle bestaansmiddelen en pensioenen, van welke aard of oorsprong ook, waarover de betrokkene of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, beschikken, komen in aanmerking voor de berekening van de inkomensgarantie, behalve de door de Koning bepaalde uitzonderingen.

Voor de persoon die in gemeenschap leeft of de hoofdverblijfplaats deelt met andere personen, andere dan de echtgenoot of de wettelijk samenwonende, wordt enkel rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen waarover de aanvrager persoonlijk beschikt. Wanneer de betrokkene aan de in artikel 6, § 2, bepaalde voorwaarden voldoet, wordt voor de berekening van de inkomensgarantie enkel rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen waarover hij persoonlijk beschikt.

De Koning bepaalt met welke bestaansmiddelen bij het vaststellen van de inkomensgarantie geen rekening wordt gehouden.

§ 2. Het totaal van de in paragraaf 1 bedoelde bestaansmiddelen en de pensioenen wordt, na aftrek van de in de artikelen 8 tot 10 en 12 bedoelde vrijstellingen, gedeeld door het aantal personen wiens bestaansmiddelen en pensioenen overeenkomstig paragraaf 1 in aanmerking worden genomen, de betrokkene inbegrepen. Dit totaal wordt meegedeeld aan de betrokkene.

In afwijking van het vorig lid wordt het aantal minderjarige kinderen en meerderjarige kinderen waarvoor kinderbijslag wordt genoten, voor beiden beperkt tot de eerste graad ten aanzien van betrokkene of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende, en voor zover zij in het bevolkingsregister zijn ingeschreven op het adres van betrokkene, in de deler opgenomen.

Kinderen die door een gerechtelijke beslissing geplaatst werden bij de betrokkene of zijn echtgenoot of wettelijk samenwonende, en waarvoor kinderbijslag wordt genoten en die in het bevolkingsregister zijn ingeschreven op het adres van de betrokkene, worden eveneens opgenomen in de deler.

Het resultaat van deze berekening wordt, na aftrek van de in artikel 11 bedoelde vrijstelling, in mindering gebracht op het in artikel 6, §§ 1, 2, of 3 bedoelde jaarbedrag, naargelang van het geval.

§ 3. De Koning bepaalt onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden het in artikel 6, § 1, vermelde bedrag zonder een nieuw onderzoek naar de bestaansmiddelen naar het in artikel 6, §§ 2 of 3, bedoelde bedrag wordt omgezet.

§ 4. Voor de toepassing van § 1, tweede lid, bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, wat onder ‘persoon die in gemeenschap leeft’ moet begrepen worden ».

B.1.2. Vóór de vervanging ervan bij artikel 5 van de wet van 8 december 2013, bepaalde artikel 7 van de wet van 22 maart 2001 :

« § 1. De inkomensgarantie kan enkel worden toegekend na onderzoek van de bestaansmiddelen en van de pensioenen. Alle bestaansmiddelen en pensioenen, van welke aard of oorsprong ook, waarover de betrokkene en/of de personen waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, beschikken, komen in aanmerking voor de berekening van de inkomensgarantie, behalve de door de Koning bepaalde uitzonderingen.

Voor de personen die in gemeenschap leven, wordt enkel rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen waarover de aanvrager persoonlijk beschikt.

Wanneer de betrokkene aan de in artikel 6, § 2, bepaalde voorwaarden voldoet, wordt voor de berekening van de inkomensgarantie enkel rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen waarover hij persoonlijk beschikt.

De Koning bepaalt met welke bestaansmiddelen bij het vaststellen van de inkomensgarantie geen rekening wordt gehouden.

§ 2. Het totaal van de in § 1 bedoelde bestaansmiddelen en de pensioenen wordt, na aftrek van de in de artikelen 8 tot 10 en 12 bedoelde vrijstellingen, gedeeld door het aantal personen die dezelfde hoofdverblijfplaats delen, de betrokkene inbegrepen. Dit totaal wordt meegedeeld aan de betrokkene.

Het resultaat van deze berekening wordt, na aftrek van de in artikel 11 bedoelde vrijstelling, in mindering gebracht op het in artikel 6, § 1, of § 2, bedoelde jaarbedrag, naargelang van het geval.

Voor de personen die in gemeenschap leven wordt de in het eerste lid vermelde deling niet toegepast.

§ 3. De Koning bepaalt onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden het in artikel 6, § 1, vermelde bedrag zonder een nieuw onderzoek naar de bestaansmiddelen naar het in artikel 6, § 2, bedoelde bedrag wordt omgezet.

§ 4. Voor de toepassing van § 1, tweede lid, en § 2, laatste lid, bepaalt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, wat onder ‘personen die in gemeenschap leven’ moet begrepen worden ».

B.1.3. Artikel 9 van de wet van 8 december 2013 bepaalt :

« Deze wet treedt in werking op 1 januari 2014, met uitzondering van artikel 3, 2°, dat in werking treedt op 21 december 2013 en met uitzondering van artikel 3, 3°, dat in werking treedt op een door de Koning te bepalen datum.

De personen ten aanzien van wie een beslissing inzake inkomensgarantie voor ouderen werd getroffen met uitwerking ten laatste vóór 1 januari 2014, behouden het hen toegekende bedrag tot op het ogenblik dat ambtshalve of op aanvraag, conform de bepalingen van hoofdstuk 2, afdelingen 2 en 3, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, een herzieningsbeslissing wordt genomen en dit naar aanleiding van nieuwe feiten die zich voordoen ten vroegste op 1 januari 2014 ».

B.2.1. Het Hof wordt gevraagd of artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2001, zoals vervangen bij artikel 5 van de wet van 8 december 2013, en artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 bestaanbaar zijn met artikel 23 van de Grondwet, en meer bepaald met de *standstill*-verplichting die dat grondwetsartikel bevat, doordat die bepalingen tot gevolg kunnen hebben dat het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen waarop een persoon, overeenkomstig de wetgeving die van kracht was vóór de wijzigingen doorgevoerd bij de wet van 8 december 2013, recht had, wordt verminderd.

B.2.2. Uit de feiten van de zaak die hangende is voor het verwijzende rechtscollege blijkt dat de vermindering van het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen waarop de eisende partij voor dat rechtscollege recht heeft, voortvloeit uit het feit dat de minderjarige kleinkinderen van de gerechtigde die in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven op het adres van die laatste, ten gevolge van de wijzigingen doorgevoerd bij de wet van 8 december 2013, niet langer worden opgenomen in de in artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2001 bedoelde bestaansmiddelendeler.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

B.3.1. De wet van 22 maart 2001 vervangt de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden. Zoals die wet, die een toelage verleende aan « noodlijdende ouden van dagen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1968, nr. 134/1, p. 3), beoogt de wet van 22 maart 2001 « een bescherming [te] bieden tegen armoede bij ouderen » (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-636/3, p. 2). Daartoe wordt een financiële hulp toegekend aan ouderen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken.

B.3.2. In tegenstelling tot het stelsel van de pensioenen, is het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen een residuair stelsel, dat een minimuminkomen waarborgt indien de bestaansmiddelen van de betrokkene onvoldoende blijken te zijn. Gelet op die doelstelling wordt bij de berekening van de inkomensgarantie rekening gehouden, enerzijds, met een jaarlijks maximumbedrag van de garantie dat wordt bepaald op basis van de situatie van de gerechtigde, naargelang hij al dan niet zijn hoofdverblijfplaats deelt met een of meerdere andere personen en, anderzijds, met de bestaansmiddelen van de betrokkene. Die elementen bepalen immers de staat van behoefte van de betrokkene.

B.4.1. Artikel 6 van de wet van 22 maart 2001 onderscheidt twee categorieën van rechthebbenden op een inkomensgarantie voor ouderen : zij die hun hoofdverblijfplaats delen met één of meer andere personen, enerzijds, en zij die hun hoofdverblijfplaats niet delen met één of meer andere personen, anderzijds. Voor de eerste categorie voorziet artikel 6, § 1, in een basisbedrag van de inkomensgarantie voor ouderen, voor de tweede categorie bepaalt artikel 6, § 2, dat een coëfficiënt 1,50 wordt toegepast op het voormelde basisbedrag, zodat voor die categorie een verhoogd basisbedrag geldt.

B.4.2. Krachtens artikel 6, § 1, derde lid, van de wet van 22 maart 2001 worden de aanvrager en elke andere persoon die gewoonlijk met hem op dezelfde plaats verblijft, geacht dezelfde hoofdverblijfplaats te delen. Het gewoonlijk verblijf blijkt, krachtens artikel 6, § 1, vierde lid, uit de inschrijving in de bevolkingsregisters van de gemeente waar de verblijfplaats is gevestigd.

Bepaalde personen worden evenwel, ondanks het feit dat zij in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven op het adres van de aanvrager, krachtens artikel 6, § 2, tweede lid, wettelijk geacht niet dezelfde hoofdverblijfplaats te delen met de aanvrager, meer bepaald (1) de minderjarige kinderen, (2) de meerderjarige kinderen voor wie kinderbijslag wordt genoten, (3) de personen die in hetzelfde rusthuis, hetzelfde rust- en verzorgingstehuis of hetzelfde psychiatrisch verzorgingstehuis als de aanvrager zijn opgenomen en (4) de bloed- of aanverwanten in de rechte neergaande of opgaande lijn en hun wettelijk samenwonende partners.

Bij artikel 6, § 3, wordt overigens het verhoogde bedrag van de inkomensgarantie toegekend aan bepaalde categorieën van gerechtigden, die zijn opgenomen in een rusthuis, een rust- en verzorgingstehuis of een psychiatrische instelling.

B.4.3. Artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 22 maart 2001 laat aldus toe het jaarlijkse maximumbedrag van de inkomensgarantie te bepalen, naargelang een gerechtigde al dan niet zijn hoofdverblijfplaats met andere personen deelt.

Op dat jaarlijkse maximale basis- of verhoogde bedrag, zoals bedoeld in artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 22 maart 2001, worden vervolgens de bestaansmiddelen en pensioenen van de betrokkene, zoals bepaald overeenkomstig artikel 7 van de wet van 22 maart 2001, in mindering gebracht.

De parlementaire voorbereiding van de wet van 22 maart 2001 vermeldt :

« De aanrekening van de bestaansmiddelen is van toepassing voor het openen van het recht op inkomensgarantie voor ouderen » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 6).

B.5.1. Vóór de wijziging van de wet van 22 maart 2001 bij de wet van 8 december 2013 werd bij het bepalen van de bestaansmiddelen en de pensioenen die in mindering worden gebracht op het jaarlijkse maximale basis- of verhoogde bedrag van de inkomensgarantie, rekening gehouden met alle bestaansmiddelen en pensioenen, van welke aard of oorsprong ook, waarover de betrokkene en/of de personen met wie hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelde, beschikten, behoudens de door de Koning bepaalde uitzonderingen.

Wanneer de betrokkene aan de in artikel 6, § 2, bepaalde voorwaarden voldeed, meer bepaald wanneer hij zijn hoofdverblijfplaats niet met andere personen deelde, dan wel met personen die krachtens artikel 6, § 2, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001, of krachtens het koninklijk besluit van 5 juni 2004 « tot uitvoering van artikel 6, § 2, derde lid en van artikel 7, § 1, derde lid en § 2, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » werden geacht niet dezelfde hoofdverblijfplaats te delen met de aanvrager, werd voor de berekening van de inkomensgarantie enkel rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen waarover de aanvrager persoonlijk beschikte. Krachtens artikel 6, § 2, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 werden de

minderjarige kinderen, de meerderjarige kinderen voor wie kinderbijslag werd genoten en de personen die in hetzelfde rusthuis of hetzelfde rust- en verzorgingstehuis of psychiatrisch verzorgingstehuis als de aanvrager waren opgenomen, geacht niet dezelfde hoofdverblijfplaats te delen met de aanvrager. Krachtens artikel 1 van het koninklijk besluit van 5 juni 2004 werden de bloed- of aanverwanten in de rechte neergaande lijn die hetzij met de aanvrager, hetzij met de in artikel 6, § 2, tweede lid, 1^o en 2^o, bedoelde kinderen en de aanvrager samenwoonden, geacht niet dezelfde hoofdverblijfplaats te delen met de aanvrager.

Het totaal van de aldus vastgestelde bestaansmiddelen en pensioenen werd, na aftrek van de in de wet van 22 maart 2001 bepaalde vrijstellingen, gedeeld door het aantal personen die dezelfde hoofdverblijfplaats deelden, de betrokkene inbegrepen. Wanneer de aanvrager samenwoonde met een meerderjarige afstammeling die geen recht gaf op kinderbijslag, werd die afstammeling, op basis van het voormelde koninklijk besluit van 5 juni 2004, niet opgenomen in het aantal personen waardoor het totaal van de bestaansmiddelen en pensioenen werd gedeeld (Cass., 21 september 2015, S.14.0105.F). De minderjarige kleinkinderen van de gerechtigde die met die laatste samenwoonden, werden echter wel in de deler opgenomen.

Het resultaat van die berekening werd, na aftrek van de in artikel 11 van de wet van 22 maart 2001 bedoelde vrijstelling, in mindering gebracht op het jaarlijkse maximale basis- of verhoogde bedrag van de inkomensgarantie.

B.5.2. Bij artikel 5 van de wet van 8 december 2013 werden de regels betreffende het in mindering brengen van de bestaansmiddelen en de pensioenen op het jaarlijkse maximale basis- of verhoogde bedrag van de inkomensgarantie gewijzigd.

Er wordt niet langer rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen van alle personen met wie de betrokkene dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, maar enkel met die van de betrokkene zelf en van de echtgenoot of de wettelijk samenwonende met wie hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt. Wanneer de betrokkene zijn hoofdverblijfplaats deelt met andere personen dan de echtgenoot of de wettelijk samenwonende, wordt enkel rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen waarover de aanvrager persoonlijk beschikt. Dit geldt ook wanneer de betrokkene zijn hoofdverblijfplaats deelt met personen die krachtens artikel 6, § 2, tweede lid, worden geacht niet dezelfde hoofdverblijfplaats te delen

met de aanvrager, meer bepaald de minderjarige kinderen, de meerderjarige kinderen voor wie kinderbijslag wordt genoten, de personen die in hetzelfde rusthuis, hetzelfde rust- en verzorgingstehuis of hetzelfde psychiatrisch verzorgingstehuis als de aanvrager zijn opgenomen en de bloed- of aanverwanten in de rechte neergaande of opgaande lijn en hun wettelijk samenwonende partners.

Het totaal van de aldus vastgestelde bestaansmiddelen en pensioenen wordt, na aftrek van de in de wet van 22 maart 2001 bepaalde vrijstellingen, in beginsel gedeeld door het aantal personen wier bestaansmiddelen en pensioenen overeenkomstig artikel 7, § 1, in aanmerking worden genomen, de betrokkene inbegrepen. Wanneer minderjarige kinderen of meerderjarige kinderen voor wie kinderbijslag wordt genoten, voor beiden evenwel beperkt tot de eerste graad ten aanzien van de betrokkene of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende, in het bevolkingsregister zijn ingeschreven op het adres van de betrokkene, worden zij ook in de deler opgenomen. De voormelde beperking tot de eerste graad geldt evenwel niet voor kinderen die door een gerechtelijke beslissing geplaatst werden bij de betrokkene of zijn echtgenoot of wettelijk samenwonende, die aldus eveneens in de deler worden opgenomen. De minderjarige kleinkinderen van de gerechtigde die in de bevolkingsregisters zijn ingeschreven op het adres van die laatste, worden aldus in beginsel niet langer in de deler opgenomen.

Het resultaat van die berekening wordt, na aftrek van de in artikel 11 bedoelde vrijstelling, in mindering gebracht op het jaarlijkse maximale basis- of verhoogde bedrag van de inkomensgarantie.

B.5.3. Behoudens enkele bepalingen ervan die te dezen niet relevant zijn, is de wet van 8 december 2013, krachtens artikel 9, eerste lid, van die wet, in werking getreden op 1 januari 2014. Artikel 9, tweede lid, van die wet voorziet evenwel in een overgangsbepaling : de personen ten aanzien van wie een beslissing inzake inkomensgarantie voor ouderen werd genomen met uitwerking ten laatste vóór 1 januari 2014, behouden het aan hen toegekende bedrag tot op het ogenblik dat ambtshalve of op aanvraag een herzieningsbeslissing wordt genomen en dit naar aanleiding van nieuwe feiten die zich voordoen ten vroegste op 1 januari 2014.

B.6. Uit het voorgaande volgt dat wanneer de gerechtigde van een inkomensgarantie voor ouderen vóór 1 januari 2014 dezelfde hoofdverblijfplaats deelde met een meerderjarige afstammeling die geen recht geeft op kinderbijslag en met een minderjarig kleinkind, zoals dat het geval was bij de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege, uitsluitend rekening werd gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen van de gerechtigde zelf. Het totaal van die bestaansmiddelen en pensioenen werd gedeeld door twee (de gerechtigde zelf en het kleinkind).

De wijzigingen doorgevoerd bij de wet van 8 december 2013 brengen met zich mee dat wanneer een gerechtigde van een inkomensgarantie voor ouderen samenwoont met een meerderjarige afstammeling die geen recht geeft op kinderbijslag en met een minderjarig kleinkind, het totaal van de bestaansmiddelen en pensioenen waarover de gerechtigde beschikt, in beginsel wordt gedeeld door één (de gerechtigde zelf). Die wijzigingen hebben tot gevolg dat het bedrag dat op het jaarlijkse maximale basis- of verhoogde bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen in mindering wordt gebracht, in vergelijking met de vroegere regeling, vergroot en het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen dat aan de betrokkene wordt toegekend, verkleint.

B.7.1. 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.

Tot de bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde rechten behoort het recht op sociale bijstand.

B.7.2. 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 dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.8.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 december 2013 blijkt dat de wetgever het aangewezen heeft geacht om, bij het bepalen van de bestaansmiddelen en de pensioenen die in mindering worden gebracht op het jaarlijkse maximale basis- of verhoogde bedrag van de inkomensgarantie, niet langer rekening te houden met de bestaansmiddelen en pensioenen waarover alle personen beschikken met wie de betrokkene dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, maar enkel met de bestaansmiddelen en pensioenen waarover de betrokkene en de echtgenoot of de wettelijk samenwonende beschikken, omdat was vastgesteld dat het bestaansmiddelenonderzoek, onder de vroegere regeling, aanleiding gaf tot administratieve moeilijkheden :

« Tien jaar toepassing van de wet van 22 maart 2001 heeft echter uitgewezen dat dit bestaansmiddelenonderzoek vaak moeizaam verloopt. Er kan een hele tijd overheen gaan eer men van alle personen met wie een potentiële IGO-gerechtigde de hoofdverblijfplaats deelt, de nodige gegevens over hun bestaansmiddelen heeft gekregen. Ook komt het soms voor dat men weigert de nodige informatie ter beschikking te stellen. Zolang deze data ontbreken, kan de RVP geen beslissing over het recht op IGO nemen.

Daarnaast moet het recht op een IGO opnieuw onderzocht worden als er zich een wijziging voordoet in het aantal personen dat dezelfde hoofdverblijfplaats deelt. Zeker wanneer er een frequent verloop is op een zelfde adres, leidt dit tot veel administratieve rompslomp en terugvorderingen » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2953/001, p. 5).

De maatregel blijkt ook te zijn ingegeven door het feit dat gehuwden en wettelijk samenwonenden zich in een andere juridische situatie bevinden dan feitelijk samenwonende personen :

« Zowel gehuwden als wettelijk samenwonenden zijn namelijk wettelijk tot onderlinge financieel-economische solidariteit gehouden. Ze hebben in het bijzonder een wettelijke verplichting om naar evenredigheid van hun mogelijkheden bij te dragen in de lasten van het samenleven. Met andere woorden, gehuwden en wettelijk samenwonenden moeten in eerste instantie hun bestaansmiddelen aanwenden voor alle materiële lasten waartoe het samenleven aanleiding geeft, zoals voeding, kleding, huishuur, onderhoud van de gezinswoning, vrijetijdsbesteding, gezondheidszorg *etc.* Deze wettelijke verplichting vloeit voor gehuwden voort uit artikel 221 van het Burgerlijk Wetboek. Voor wettelijk samenwonenden is deze verplichting besloten in artikel 1477, § 3, van het Burgerlijk Wetboek » (*ibid.*, pp. 11-12).

B.8.2. De uitbreiding van de in artikel 6, § 2, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 bedoelde categorie van personen die niet worden geacht dezelfde hoofdverblijfplaats te delen met de aanvrager, tot de « bloed- of aanverwanten in de rechte neergaande of opgaande lijn en

hun wettelijk samenwonende » blijkt te zijn ingegeven door de bedoeling hinderpalen voor de « familiale intergenerationele solidariteit » weg te werken :

« Daarnaast heft dit wetsontwerp een hinderpaal voor de familiale intergenerationele solidariteit op. Voortaan zal een IGO-gerechtigde zijn ouders bij zich in huis kunnen opnemen of houden, zonder dat dit een impact op de IGO hoeft te hebben » (*ibid.*, p. 9).

De omstandigheid dat de bloed- of aanverwanten in de rechte neergaande of opgaande lijn en hun wettelijk samenwonende niet worden geacht dezelfde hoofdverblijfplaats te delen met de aanvrager, brengt met zich mee dat wanneer de gerechtigde uitsluitend samenwoont met zulke bloed- of aanverwanten en, in voorkomend geval, hun wettelijk samenwonende, die gerechtigde wordt beschouwd als een alleenstaande en aldus in aanmerking komt voor het verhoogde maximumbedrag van de inkomensgarantie voor ouderen. In het kader van het bestaansmiddelenonderzoek wordt bovendien geen rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen van die bloed- of aanverwanten en hun wettelijke samenwonende. Zij worden in beginsel evenmin opgenomen in de bestaansmiddelendeler.

Artikel 7, § 2, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 voorziet evenwel in een uitzondering op die laatste regel : de minderjarige kinderen en de meerderjarige kinderen voor wie kinderbijslag wordt genoten, voor beiden evenwel beperkt tot de eerste graad ten aanzien van de betrokkene of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende, worden, voor zover zij in het bevolkingsregister zijn ingeschreven op het adres van de betrokkene, wel in de deler opgenomen. Doordat wordt voorzien in een beperking tot de eerste graad ten aanzien van de betrokkene of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende, worden de kleinkinderen van de betrokkene of de echtgenoot of de wettelijk samenwonende uitgesloten van die uitzondering. Die kleinkinderen worden aldus, behoudens wanneer zij door een gerechtelijke beslissing werden geplaatst bij de betrokkene of zijn echtgenoot of wettelijk samenwonende, niet opgenomen in de bestaansmiddelendeler, terwijl zulks vóór de inwerkingtreding van de wet van 8 december 2013 wel het geval was.

B.9.1. Met betrekking tot het niet langer opnemen van de kleinkinderen in de bestaansmiddelendeler vermeldt de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 december 2013 :

« Tevens leidt de huidige regeling van het samenwonen in een aantal gevallen tot uitwassen. Zo zijn er personen met een groot pensioen die toch gerechtigd zijn op een IGO door samen te wonen met een groot aantal personen (met en zonder familieverband). Zo wordt vastgesteld dat kleinkinderen systematisch ingeschreven worden op het adres van hun grootouders, zodat die grootouders een IGO kunnen opstrijken. Om hier paal en perk aan te stellen, is eveneens een wijziging van de wet van 22 maart 2001 noodzakelijk.

[...]

[...] Als de IGO-gerechtigde samenwoont met enkel een minderjarig persoon of met een meerderjarig kind waarvoor kinderbijslag wordt betaald, dan wordt het verhoogd bedrag toegekend. Voor het bestaansmiddelenonderzoek wordt er enkel rekening gehouden met de bestaansmiddelen en de pensioenen van de gerechtigde zelf.

Onder de huidige wetgeving is dit nu al de regel. Deze situatie ondergaat enkel op het vlak van het in aanmerking nemen voor de deler een wijziging.

Om misbruiken te voorkomen door inschrijving van minderjarige personen op het adres van de IGO-gerechtigde, worden de pensioenen en bestaansmiddelen van de IGO-gerechtigde bij de berekening van de IGO in deze situatie in principe gedeeld door 1. Op deze regel wordt echter een uitzondering voorzien. Het aantal minderjarige kinderen en/of meerderjarige kinderen waarvoor kinderbijslag wordt genoten, wordt in de deler opgenomen, voor zover deze kinderen in het bevolkingsregister op hetzelfde adres als de betrokkene zijn ingeschreven en het gaat om eigen kinderen of adoptiekinderen, in eerste graad ten aanzien van de betrokkene, zijn echtgenoot of wettelijk samenwonende. Hetzelfde geldt voor door een gerechtelijke beslissing geplaatste kinderen (voogdij) » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2953/001, pp. 6-8).

« Op het algemene principe dat de bestaansmiddelen van alle samenwonenden optelt en deelt, bestaan een aantal uitzonderingen. Zo worden minderjarige personen of meerderjarige personen waarvoor kinderbijslag genoten wordt, opgenomen in de deler, maar worden hun inkomsten niet in aanmerking genomen voor de vaststelling van de bestaansmiddelen (bijvoorbeeld vakantiejob, erfenis). Dit principe zorgt er in de praktijk voor dat gepensioneerden met een hoog pensioen toch nog een IGO kunnen krijgen. De Rijksdienst voor Pensioenen (RVP), die de IGO toekent en uitbetaalt, heeft immers vastgesteld dat in heel wat situaties de kleinkinderen systematisch bij de grootouders ingeschreven worden teneinde een IGO te kunnen ontvangen.

Om aan deze situaties een oplossing te geven, wordt de manier waarop de deler op de bestaansmiddelen toegepast wordt, aangepast » (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-2953/003, p. 4).

B.9.2. Daaruit blijkt dat de maatregel betreffende het niet opnemen van de kleinkinderen in de bestaansmiddelen deler is ingegeven door de vaststelling dat personen met voldoende bestaansmiddelen en pensioenen, onder de voorheen bestaande regeling, in aanmerking konden komen voor een inkomensgarantie voor ouderen door hun kleinkinderen in de

bevolkingsregisters te laten inschrijven op hun adres. De wetgever beoogde met de desbetreffende maatregel aldus misbruiken te voorkomen.

B.10.1. De wetgever kan zich terecht erom bekommeren misbruiken inzake de inkomensgarantie voor ouderen te voorkomen, teneinde de per definitie beperkte middelen welke aan die regeling worden besteed, voor te behouden voor personen die ze echt nodig hebben.

B.10.2. Mede gelet op het feit dat de plicht om te zorgen voor de huisvesting en het levensonderhoud van een kind, krachtens artikel 203, § 1, van het Burgerlijk Wetboek, rust op de ouders van dat kind, en aldus niet op diens grootouders, en rekening houdend met de vaststelling dat de opname van de kleinkinderen in de bestaansmiddelendeler ertoe kan leiden dat de inkomensgarantie voor ouderen wordt toegekend aan personen die principieel niet door die bijstandsregeling worden beoogd, vermocht de wetgever van oordeel te zijn dat het aangewezen was te voorzien in een maatregel volgens welke de kleinkinderen, behoudens wanneer zij ten gevolge van een gerechtelijke beslissing werden geplaatst bij de gerechtigde, zijn echtgenoot of wettelijk samenwonende, niet worden opgenomen in de bestaansmiddelendeler.

B.11. Hoewel het niet opnemen van de kleinkinderen in de bestaansmiddelendeler voor bepaalde categorieën van personen kan leiden tot een vermindering van het bedrag van de inkomensgarantie waarop zij recht hebben, in vergelijking met het bedrag waarop zij onder de vroegere regeling recht zouden hebben gehad, wordt die achteruitgang redelijk verantwoord door de in B.9 en B.10 vermelde redenen van algemeen belang.

B.12.1. De wetgever heeft overigens de overgang van de oude naar de nieuwe berekeningsregels verzacht voor personen aan wie reeds vóór 1 januari 2014 een inkomensgarantie voor ouderen was toegekend, door in artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 erin te voorzien dat die personen het aan hen toegekende bedrag behouden tot op het ogenblik dat, ambtshalve of op aanvraag, een herzieningsbeslissing wordt genomen en dit naar aanleiding van nieuwe feiten die zich voordoen.

Die bepaling brengt met zich mee dat de gerechtigde aan wie reeds vóór de inwerkingtreding van de wet van 8 december 2013 een inkomensgarantie voor ouderen was toegekend waarbij rekening was gehouden met het feit dat een of meerdere kleinkinderen dezelfde hoofdverblijfplaats delen met die gerechtigde, het onder de vroegere regeling toegekende - hogere - bedrag in beginsel blijft behouden, zolang zich geen nieuwe feiten voordoen, onder meer op het vlak van de personen die de hoofdverblijfplaats met de gerechtigde delen.

B.12.2. Rekening houdend met het feit dat het bedrag van de inkomensgarantie, zowel in de vroegere als in de nieuwe regeling, in ruime mate mee wordt bepaald door de vraag of de betrokkene al dan niet zijn hoofdverblijfplaats deelt met andere personen, is het niet kennelijk onredelijk de overgang van de oude naar de nieuwe berekeningsregels te laten afhangen van het zich al dan niet voordoen van nieuwe feiten op het vlak van de personen met wie de gerechtigde zijn hoofdverblijfplaats deelt.

B.13. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 7, § 2, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, zoals vervangen bij artikel 5 van de wet van 8 december 2013 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, en artikel 9, tweede lid, van die wet van 8 december 2013 schenden artikel 23 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 mei 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen