

Rolnummer 4757
Arrest nr. 69/2010 van 10 juni 2010

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 4, 6°, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 9 juli 2009 in zake Antoinette Bobwa en Stéphane Boale tegen de Rijksdienst voor Pensioenen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 augustus 2009, heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4, 6°, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 191 van de Grondwet, met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, in zoverre het het recht op de inkomensgarantie voor ouderen die vreemdelingen zijn en die in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, afhankelijk maakt van de voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling te hunnen aanzien werd geopend, terwijl die voorwaarde niet vereist is wanneer het om personen van Belgische nationaliteit gaat ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Antoinette Bobwa en Stéphane Boale, wonende te 1200 Brussel, Andromedalaan 54;
- de Rijksdienst voor Pensioenen, met zetel te 1060 Brussel, Zuidertoren;
- de Ministerraad.

De Ministerraad heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 9 februari 2010 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 2 maart 2010 na de eisende partijen voor de verwijzende rechter te hebben uitgenodigd het Hof, in een uiterlijk op 24 februari 2010 in te dienen aanvullende memorie, waarvan zij binnen dezelfde termijn een afschrift aan de andere partijen mededelen, te laten weten op welke grondslag zij hun inschrijving in het bevolkingsregister hadden verkregen en of zij de Belgische nationaliteit hadden aangevraagd en, in voorkomend geval, hebben verkregen.

Antoinette Bobwa en Stéphane Boale hebben een aanvullende memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 2 maart 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. N. Dufresne, advocaat bij de balie te Brussel, voor Antoinette Bobwa en Stéphane Boale;

. Mr. Q. Peiffer *loco* Mr. E. Maron, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Rijksdienst voor Pensioenen;

. Mr. I. Van Kruchten, *loco* Mr. L. Depré en Mr. P. Slegers, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- 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 verzoekende partijen voor de verwijzende rechter vorderen de vernietiging van twee beslissingen van de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) waarbij hun het voordeel van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) vanaf 1 maart 2008 wordt geweigerd, aangezien zij niet tot een van de in artikel 4 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen bedoelde categorieën van gerechtigden behoren.

De verzoekende partijen, van Congolese nationaliteit, hebben een dochter die via naturalisatie in 2001 de Belgische nationaliteit heeft verkregen en die sedert vele jaren in België werkt; in hun IGO-aanvraag hebben zij erop gewezen dat zij gehuwd waren, dat zij geen enkele Belgische of buitenlandse sociale prestatie genoten en dat zij geen enkele beroepsloopbaan in België konden doen gelden.

De verzoekende partijen stellen vast dat het enkel voor de personen van vreemde nationaliteit is – die niet in artikel 4, 2° tot 5°, van de wet van 22 maart 2001 worden beoogd – dat artikel 4, 6°, van dezelfde wet de toekenning van de IGO afhankelijk maakt van het openen van een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling, terwijl die voorwaarde niet is vereist voor de personen van Belgische nationaliteit, aan wie de IGO wordt toegekend los van hun hoedanigheid van gewezen werknemer, zonder rekening te houden met de gestorte bijdragen, noch met de tijdens hun beroepsloopbaan ontvangen bezoldigingen.

De verzoekende partijen zijn in hoofdorde van mening dat dat verschil in behandeling op grond van de nationaliteit in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 191 van de Grondwet, maar dat er geen aanleiding bestaat om een vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof, aangezien het reeds uitspraak heeft gedaan over een identiek onderwerp, door zich in het arrest nr. 153/2007 uit te spreken over sociale prestaties die voortvloeien uit een niet op bijdragen berustend stelsel; in ondergeschikte orde verzoeken zij om aan het Grondwettelijk Hof een vraag te stellen.

De RVP is van oordeel dat er geen aanleiding bestaat om aan het Hof een vraag te stellen, aangezien de IGO niet als een vermogensrecht kan worden gekwalificeerd, maar wel als een politiek recht. Het openbaar ministerie is eveneens van oordeel dat er geen aanleiding bestaat om aan het Hof een vraag te stellen, aangezien het verschil in behandeling niet uitsluitend op de nationaliteit is gebaseerd en het recht op de IGO geen verband houdt met de inschrijving van de vreemdeling in het bevolkingsregister.

Aangezien hij van oordeel is dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aannemen, bij het arrest nr. 153/2007 geen uitspraak is gedaan over een identieke kwestie, heeft de verwijzende rechter besloten om aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

A.1.1. In zijn memorie brengt de Ministerraad in herinnering dat de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) een residuaire socialezekerheidsprestatie is die wordt verleend op grond van een bestaansmiddelenonderzoek; het betreft een systeem van aanvullende bijstand die de Staat beslist toe te kennen aan zijn eigen onderdanen – of daarmee gelijkgestelden – die hun loopbaan niet in voldoende mate hebben kunnen opbouwen voor een pensioen en die over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken.

Daaruit volgt dat de IGO een « politiek recht » is dat enkel uit de wet voortvloeit en dat enkel bestaat in zoverre de wetgever beslist een dergelijke gunst toe te kennen.

A.1.2. De Ministerraad beklemtoont dat de IGO een aanvullende dienstverlening is die wordt toegekend aan de eigen onderdanen en die, onder bepaalde voorwaarden, tot andere categorieën van personen wordt uitgebreid.

De Ministerraad, die de rechtspraak van het Hof in herinnering brengt, is van mening dat het niet aan het grondwettelijk rechtscollege staat om zich uit te spreken over de opportuniteit van een politieke maatregel zoals de IGO, en dat het de voorwaarden van het voordeel van de IGO enkel kan afkeuren indien zij op een kennelijke vergissing berusten of indien zij kennelijk onredelijk zijn.

A.2.1. De wet van 22 maart 2001 heeft de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden vervangen, teneinde de wetgeving te moderniseren en aan te passen aan de recente sociale ontwikkelingen, door met name te bepalen dat het recht op de IGO een individueel recht is, waarvan het bedrag niet langer wordt bepaald volgens de burgerlijke staat van de aanvrager; voor het overige is de IGO geen onvoorwaardelijk recht geworden, aangezien de aanvrager voorwaarden inzake inkomen en vermogen dient te vervullen.

Met betrekking tot de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde IGO-gerechtigden zijn de voorwaarden mettertijd geëvolueerd, teneinde het toepassingsgebied van de wet uit te breiden. Het koninklijk besluit nr. 417 van 16 juli 1986 heeft aldus, uit billijkheidsoverwegingen, het voordeel van de IGO uitgebreid tot personen van vreemde nationaliteit, voor zover bepaalde voorwaarden zijn vervuld, met name met betrekking tot de duur van het verblijf, waarbij die voorwaarde met betrekking tot de duur vervolgens in 1991 is afgeschaft. In de wet van 22 maart 2001 zijn dezelfde toekenningsvoorwaarden van de IGO behouden.

A.2.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 mei 2009 houdende diverse bepalingen, die de lijst van de IGO-gerechtigden heeft gewijzigd, werd aldus het bijzondere karakter beklemtoond van dat aanvullende recht dat bij wijze van gunst door de overheid werd toegekend : hoewel de toekenning van de IGO is uitgebreid tot de onderdanen van de Staten die partij zijn bij het Europees Sociaal Handvest, zal die uitbreiding enkel op een bij koninklijk besluit vastgestelde onbepaalde datum in werking treden, wanneer de budgettaire impact van een dergelijke uitbreiding bekend zal zijn, en zulks teneinde een « voordelige situatie » voor die onderdanen, wegens de uiteenlopende wetgevingen tussen buurlanden, te vermijden.

A.3.1. De in het geding zijnde bepaling maakt een onderscheid tussen de vijf eerste categorieën van gerechtigden, die aanspraak kunnen maken op de IGO aangezien zij « standaard » of institutioneel zijn aangesloten, en de zesde categorie, die zich enkel op basis van een individuele keuze aansluit.

A.3.2. Aldus is het redelijk dat de personen van Belgische nationaliteit de door de Belgische Staat verleende « financiële gunst » genieten.

Het is eveneens redelijk om het voordeel van de IGO toe te kennen aan de vluchtelingen en de staatlozen die, krachtens internationale verdragen, met de eigen onderdanen worden gelijkgesteld : geen enkele andere Staat kan een oudere staatloze of vluchteling die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om een menswaardig bestaan te leiden, immers helpen.

Daarenboven heeft de Belgische wetgever besloten om die financiële gunst te verlenen aan onderdanen van Staten die soortgelijke sociale voordelen toekennen aan Belgische onderdanen : aldus worden categorieën van personen beoogd die aanspraak kunnen maken op een institutionele aansluiting bij het socialezekerheidssysteem,

met andere woorden ingevolge internationale verdragen. Dat geldt voor de onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie, met toepassing van de verordening EEG/1408/71 van 14 juni 1971, alsook voor de onderdanen van een land waarmee België een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten.

Het feit dat de Belgische Staat de IGO toekent aan die onderdanen van vreemde Staten wordt aldus verantwoord door een idee van wederkerigheid van het sociale voordeel.

A.3.3. In tegenstelling tot die categorieën die « standaard » of institutioneel zijn aangesloten, kunnen de andere personen van vreemde nationaliteit aanspraak maken op de sociale zekerheid die eventueel door hun land van oorsprong of in een ander gastland wordt georganiseerd, terwijl hun land aan de Belgische onderdanen geen gelijkwaardig recht toekent.

Die buitenlandse onderdanen bevinden zich dus in een situatie die verschilt van die van de vijf andere categorieën van gerechtigden, zodat de wetgever de toekenning van een residuaire gunstregeling heeft gekoppeld aan de voorwaarde van een persoonlijke bijdrage tot het onderhouden van de solidariteit, teneinde de leefbaarheid van een aanvullend socialezekerheidssysteem te waarborgen en de personen uit te sluiten die enkel wegens een « onverhoopt voordeel » daarop aanspraak zouden maken : de IGO-gunstregeling kan immers niet bestemd zijn om « sociale *shopping* » te bevorderen.

A.3.4. Een dergelijke maatregel om het socialezekerheidsstelsel te beheersen is des te meer verantwoord daar de betrokkenen niet van elk recht op prestaties van sociale zekerheid zijn verstoken, aangezien zij maatschappelijke dienstverlening kunnen genieten, door een aanvraag in te dienen bij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) van hun verblijfplaats.

De wetgever heeft dus een politieke keuze gemaakt die niet onredelijk is.

A.4. De Ministerraad betwist ten slotte dat er een discriminatie bestaat ten aanzien van het door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde recht op het ongestoord genot van de eigendom.

Het Hof is niet alleen niet bevoegd om de naleving van die bepaling rechtstreeks te toetsen, maar te dezen gaat het bovendien om residuaire prestaties van sociaal recht : de personen die niet voldoen aan de in artikel 4, 6°, bedoelde voorwaarde, hebben, per definitie, nooit rechtstreeks of onrechtstreeks bijgedragen tot de financiering van het systeem.

Integendeel, het recht op de IGO is een louter « politiek » recht in zoverre het de wet is die het creëert en de toekenning ervan aan voorwaarden koppelt; de verzoekende partijen hebben dus op geen enkele wijze een recht verworven, zodat zij niet zouden kunnen beweren dat hun een recht is ontzegd dat hun eigen was.

A.5. In hun memories zijn de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter van oordeel dat het enkel is omdat zij van vreemde nationaliteit zijn dat een voorwaarde die niet aan de Belgische onderdanen wordt opgelegd, wordt toegepast bij het onderzoek van hun recht, namelijk « het openen van een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling ».

Zij zijn van mening dat dat verschil in behandeling dat enkel op de nationaliteit is gebaseerd, onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 191 van de Grondwet, alsook met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Uit het arrest *Koua Poirrez* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vloeit immers voort dat niet op bijdragen berustende sociale prestaties de grondslag kunnen vormen voor een vermogensrecht en onder het toepassingsgebied van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens kunnen vallen, en dat in de niet op bijdragen berustende socialezekerheidsstelsels enkel zeer sterke overwegingen een verschil in behandeling op grond van de nationaliteit kunnen verantwoorden, wanneer de vreemdeling voldoende banden vertoont met het land waar hij verblijft.

Te dezen zijn de verzoekende partijen van mening dat zij een voldoende band met België vertonen : zij zijn ingeschreven in het bevolkingsregister, wat veronderstelt dat zij min of meer definitief in het land zijn gevestigd, en zij hebben een dochter van Belgische nationaliteit die sedert vele jaren in België verblijft.

A.6.1. In zijn memorie brengt de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) in herinnering dat het stelsel van de IGO tot doel heeft een minimuminkomen te verzekeren voor de betrokkene van wie de bestaansmiddelen onvoldoende blijken; het betreft een niet op bijdragen berustend socialezekerheidsstelsel, waarvan de toepassing niet op een bijdragevereiste berust, zodat dat stelsel niet op een verzekeringslogica maar wel op een logica van solidariteit berust : het is de gemeenschap die, via de belasting, de last van dat stelsel draagt.

A.6.2. Het bij de wet van 22 maart 2001 ingevoerde stelsel heeft het in de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden bedoelde stelsel vervangen.

Met betrekking tot een niet op bijdragen berustend socialezekerheidsstelsel heeft de wetgever het voordeel van de IGO afhankelijk willen maken van het bestaan van voldoende banden met België.

Aanvankelijk bepaalde artikel 1 van de wet van 1 april 1969 dat het gewaarborgd inkomen voor bejaarden enkel aan de personen van vreemde nationaliteit kon worden toegekend voor zover zij gedurende de vijf jaren vóór de datum van hun aanvraag in België hadden verbleven; daarenboven konden enkel de onderdanen van een land waarmee België een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten of de staatlozen en vluchtelingen het gewaarborgd inkomen genieten.

Vervolgens werd de verblijfsvoorwaarde afgeschaft, en werd het voordeel van het gewaarborgd inkomen uitgebreid tot andere categorieën van personen van vreemde nationaliteit, met name op voorwaarde « dat te hunnen gunste een recht op een rust- of overlevingspensioen van werknemer of zelfstandige in België werd geopend »; in de wet van 22 maart 2001 is die categorie van personen op soortgelijke wijze opgenomen.

A.6.3. Door de in artikel 4, 6°, bedoelde voorwaarde heeft de wetgever het voordeel van de IGO dus afhankelijk gemaakt van het feit dat men recht heeft op een rust- of overlevingspensioen – hoe gering ook – lastens een Belgische regeling en dus van het feit dat men in België heeft gewerkt of de rechthebbende is van een persoon die in België heeft gewerkt.

A.7.1. De RVP is van mening dat het verschil in behandeling tussen de Belgische onderdanen en de personen van vreemde nationaliteit objectief en redelijk is verantwoord.

Het Hof aanvaardt immers, met betrekking tot een niet op bijdragen berustend en residuair socialezekerheidsstelsel, dat de wetgever het voordeel daarvan afhankelijk kan maken van het bestaan van een voldoende band met België.

Het staat aan de wetgever de voorwaarden vast te stellen die moeten worden vervuld om te oordelen of die voldoende band is aangetoond; hij beschikt in dat opzicht over een grote beoordelingsvrijheid, zodat het Hof de door de wetgever gemaakte keuze enkel zou kunnen afkeuren indien die vastgestelde voorwaarden kennelijk onredelijk waren.

A.7.2. Te dezen baseert de in het geding zijnde bepaling het bestaan van voldoende banden met de gemeenschap niet op het administratieve statuut van de persoon van vreemde nationaliteit – namelijk zijn inschrijving in het vreemdelingenregister of in het bevolkingsregister –, maar op het openen van een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling.

Die voorwaarde houdt dus rechtstreeks verband met het in het geding zijnde stelsel en is niet kennelijk onredelijk.

De IGO vormt immers een sociale prestatie die aan ouderen wordt toegekend na het vervullen van de beroepsloopbaan. Om het bestaan van een voldoende band van de aanvrager met België aan te tonen, kan de wetgever dan ook legitiem vereisen dat de aanvrager in België heeft gewerkt of de rechthebbende is van een persoon die in België heeft gewerkt.

Voor het overige heeft de wetgever, in tegenstelling tot wat de prejudiciële vraag zou kunnen laten doorschemeren, geen onderscheid willen maken naargelang de persoon van vreemde nationaliteit in het vreemdelingenregister of in het bevolkingsregister is ingeschreven; in beide gevallen immers wordt vereist, maar volstaat het dat een recht op het pensioen krachtens een Belgische regeling is geopend ten aanzien van de aanvrager.

A.7.3. De in het geding zijnde bepaling heeft daarenboven geen onevenredige gevolgen ten opzichte van het nagestreefde doel.

De redenering van het Hof in zijn arrest nr. 92/2004 inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap kan te dezen worden gevolgd: de personen van vreemde nationaliteit die niet voldoen aan de vastgestelde voorwaarden, worden niet in staat van behoefte gelaten, aangezien zij zich tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn kunnen richten en een leefloon of maatschappelijke dienstverlening toegekend kunnen krijgen.

A.8.1. Noch het arrest *Koua Poirrez* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, noch het arrest nr. 153/2007 maken het mogelijk om die analyse tegen te spreken.

In die arresten was immers een verschil in behandeling in het geding dat uitsluitend op de nationaliteit was gebaseerd, wat niet kan worden vergeleken met de situatie te dezen: de personen van vreemde nationaliteit worden niet uitgesloten van het voordeel van de IGO, zij kunnen het genieten, maar voor zover zij een voldoende band met België bewijzen door een rust- of overlevingspensioen lastens een Belgische regeling te genieten.

Bovendien zijn de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter niet door even sterke banden met België verbonden als in het kader van de zaak *Koua Poirrez*: de verzoekende partijen hebben hun IGO-aanvraag immers op 21 februari 2008 ingediend, terwijl zij pas sinds 22 januari 2008 in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, zonder dat de omstandigheid dat zij een gemeenschappelijk kind hebben dat de Belgische nationaliteit heeft verkregen relevant is.

Ten slotte heeft het Hof, in het arrest nr. 153/2007, geredeneerd naar analogie met de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie die, krachtens artikel 3, 3°, ervan, van toepassing is op de in het bevolkingsregister ingeschreven vreemdelingen. Te dezen wordt het criterium met betrekking tot de inschrijving in het bevolkingsregister evenwel niet in de in het geding zijnde bepaling vermeld.

A.8.2. De RVP besluit dat de door de wetgever gemaakte keuze niet kennelijk onredelijk is aangezien het om sociale prestaties gaat die bestemd zijn voor ouderen teneinde hun de mogelijkheid te bieden over een voldoende inkomen te beschikken na het vervullen van hun beroepsloopbaan.

Voor het overige staat het niet aan het Hof een criterium dat verband zou houden met de inschrijving van de aanvrager in het bevolkingsregister, in de plaats te stellen van het door de wetgever vastgestelde criterium; een dergelijke indeplaatsstelling zou trouwens tot gevolg hebben dat personen die, vandaag, het in het geding zijnde stelsel kunnen genieten daar zij houder zijn van een recht op een pensioen krachtens een Belgische regeling, van dat stelsel worden uitgesloten.

A.9. In zijn memorie van antwoord brengt de Ministerraad in herinnering dat het Hof, in het arrest nr. 92/2004 betreffende de tegemoetkoming aan personen met een handicap, en in het arrest nr. 62/2009 betreffende het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, reeds heeft geoordeeld dat het op zich niet onwettig is om de toekenning van een niet op bijdragen berustend sociaalzekerheidsstelsel afhankelijk te maken van het bestaan van een voldoende band met België.

Te dezen baseert de in het geding zijnde bepaling het bestaan van voldoende banden met de gemeenschap op het openen van een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling.

Aangezien het stelsel enkel residuair is, het niet op bijdragen berust en het de personen van vreemde nationaliteit niet verhindert om zich tot de OCMW's te richten teneinde maatschappelijke dienstverlening toegekend te krijgen, is die voorwaarde die ertoe strekt een voldoende band met de gemeenschap te waarborgen, niet kennelijk onredelijk ten opzichte van de doelstellingen van de wetgever.

- B -

B.1. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over artikel 4 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (hierna : de wet van 22 maart 2001), vóór de wijziging ervan bij de wet van 6 mei 2009, dat bepaalt :

« De gerechtigde op de inkomensgarantie moet zijn hoofdverblijfplaats in België hebben en tot één van de volgende categorieën van personen behoren :

1° de personen die de Belgische nationaliteit bezitten;

2° de personen die onder toepassing vallen van de Verordening E.E.G. nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen;

3° de staatlozen die onder toepassing vallen van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, ondertekend te New York op 28 september 1954 en goedgekeurd door de wet van 12 mei 1960;

4° de vluchtelingen bedoeld in artikel 49 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

5° de onderdanen van een land waarmee België terzake een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten of het bestaan van een feitelijke wederkerigheid heeft erkend;

6° de personen van buitenlandse nationaliteit op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend.

Voor de toepassing van deze wet wordt de persoon met onbepaalde nationaliteit gelijkgesteld met de staatloze.

De Koning kan de toepassing van deze wet, onder de door Hem bepaalde voorwaarden, uitbreiden tot andere categorieën van personen dan die bedoeld in het eerste lid, die hun hoofdverblijfplaats in België hebben ».

B.2. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van die bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 191 ervan, met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

B.3.1. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing en de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt dat het Hof wordt ondervraagd over het verschil in behandeling dat door de in het geding zijnde bepaling zou zijn ingevoerd tussen twee groepen van ouderen die wettig in België verblijven : enerzijds, de in het bevolkingsregister ingeschreven ouderen van vreemde nationaliteit die niet behoren tot een van de categorieën die in de in het geding zijnde bepaling zijn opgesomd en, anderzijds, de personen die behoren tot een van de zes categorieën die in de in het geding zijnde bepaling worden beoogd.

De vreemdelingen van de eerste groep kunnen, in tegenstelling tot de Belgen en de vreemdelingen van de tweede groep, de voormelde inkomensgarantie voor ouderen (hierna : IGO) slechts genieten « op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend » (artikel 4, 6°), terwijl die voorwaarde niet geldt voor de categorieën van personen bedoeld in artikel 4, 1° tot 5°, van de wet van 22 maart 2001.

B.3.2. In antwoord op de vragen die het Hof heeft gesteld, hebben de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter laten weten dat de verzoeker op 22 oktober 2009 de Belgische nationaliteit heeft verkregen op grond van artikel 12*bis*, 3°, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, maar dat over het verzoek tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit dat de verzoekster op 16 november 2009 indiende, nog geen beslissing werd genomen.

B.4.1. De inkomensgarantie voor ouderen behoort tot de residuaire socialezekerheidsprestaties die worden toegekend op grond van een onderzoek naar de bestaansmiddelen van de aanvrager. Krachtens artikel 3 van de voormelde wet « [wordt] de inkomensgarantie gewaarborgd aan de personen die ten minste vijfenzestig jaar oud zijn ».

De wet van 22 maart 2001 vervangt de regeling die werd ingevoerd bij de wet van 1 april 1969 « tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden » (hierna : de wet van 1 april 1969), teneinde de wetgeving aan te passen aan de recente economische, maatschappelijke en sociale ontwikkelingen, door ervoor te zorgen dat « het recht op inkomensgarantie voor ouderen wordt geïndividualiseerd » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 5).

B.4.2. Artikel 4 van de wet van 22 maart 2001 neemt op identieke wijze de inhoud over van artikel 1 van de wet van 1 april 1969, in de redactie die eraan werd gegeven bij de wet van 20 juli 1991.

B.5.1. Het voordeel van de IGO was oorspronkelijk bij artikel 1, § 2, van de wet van 1 april 1969 beperkt tot de Belgen, de vluchtelingen, de staatlozen en de onderdanen van een land waarmee België een wederkerigheidsovereenkomst had afgesloten; bovendien moest de gerechtigde die geen Belg was, gedurende de laatste vijf jaar vóór de aanvraag werkelijk in België hebben verbleven.

Door die verblijfsvoorwaarde « wordt in hoofde van de niet-Belg het bewijs geleverd van een gehechtheid aan het land dat hem een inkomen waarborgt » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1968, nr. 134/1, p. 5).

B.5.2. Het voordeel van de IGO werd vervolgens bij de wet van 8 augustus 1980 uitgebreid tot « elk ander persoon van vreemde nationaliteit op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen van werknemer in België werd geopend », waarbij die uitbreiding beantwoordde « aan de aanbeveling van de Commissie van deskundigen van de Internationale Arbeidsorganisatie omtrent de toepassing voor België van artikel 6, § 1, b, van de Overeenkomst nr. 97 betreffende de migrerende arbeiders, door België bekrachtigd op 27 juli 1953 » (*Parl. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 323/1, p. 27).

Het koninklijk besluit nr. 417 van 16 juli 1986 tot wijziging van de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden heeft het voordeel van de IGO eveneens uitgebreid tot de onderdanen van een lidstaat van de Europese Economische Gemeenschap (thans : Europese Unie), en heeft bepaald dat de voorwaarde van verblijfsduur van dan af op dezelfde wijze zou gelden voor Belgen en voor vreemdelingen.

B.5.3. Het voordeel van de IGO werd vervolgens bij de wet van 20 juli 1991 uitgebreid tot de personen van vreemde nationaliteit ten gunste van wie een recht op een rust- of overlevingspensioen van zelfstandige – en niet langer enkel van werknemer – in België werd geopend, « om billijkheidsredenen » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1374/1, p. 22), terwijl de voorwaarde van verblijfsduur werd afgeschaft om de regeling conform te maken aan het gemeenschapsrecht (*ibid.*, p. 21).

B.5.4. De geleidelijke uitbreiding van het personele toepassingsgebied van het stelsel van de IGO werd vanuit een tweevoudig perspectief doorgevoerd : voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit de internationale verbintenissen van België en de vereiste opleggen dat men een band moet hebben met het land alsmede gelijke tred houden met het stelsel van het bestaansminimum, met dat van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap en met dat van de gewaarborgde gezinsbijslag.

B.5.5. De wet van 22 maart 2001 heeft de in artikel 1 van de wet van 1 april 1969 beoogde categorieën van gerechtigden zonder wijziging overgenomen.

Wat de nationaliteitsvoorwaarde betreft, werd in de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 maart 2001 vastgesteld :

« De personen van vreemde nationaliteit, die geen vluchteling of staatloze zijn, die geen recht hebben op een pensioen krachtens een Belgisch stelsel en die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie of van een land waarmee België een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten dan wel het bestaan van een feitelijke wederkerigheid heeft erkend, kunnen geen aanspraak maken op de inkomensgarantie.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de ingezetenen van Zuid-Afrika of van bepaalde Aziatische landen » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-0934/003, pp. 27-28).

Wat betreft de voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend, werd op het volgende gewezen :

« Dat wil zeggen dat iemand die niet de Belgische nationaliteit heeft, en van waar ook ter wereld komt, maar die hier reeds gewerkt heeft - ooit eens, kort - dat recht kan openen » (*Integraal Verslag*, Kamer, CRIV 50 PLEN 104, vergadering van dinsdag 23 januari 2001, p. 16).

B.5.6. Ten slotte werden de categorieën van IGO-gerechtigden bij de artikelen 110 en 111 van de wet van 6 mei 2009 houdende diverse bepalingen nog uitgebreid met « de onderdanen van een Staat die partij is bij het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa, ondertekend te Turijn op 18 oktober 1961 en goedgekeurd door de wet van 11 juli 1990 » (artikel 4, 7°, van de wet van 22 maart 2001), uitbreiding die in werking zal treden op een door de Koning bepaalde datum.

Die wijziging heeft dus geen gevolgen voor het onderzoek van het Hof.

B.6. Door te bepalen, in artikel 4, 6°, van de wet van 22 maart 2001, dat de ouderen van buitenlandse nationaliteit die niet behoren tot de categorieën die in artikel 4, 2° tot 5°, worden beoogd, de IGO slechts genieten indien ten aanzien van hen een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend, heeft de wetgever het voordeel van de IGO willen voorbehouden voor de ouderen van buitenlandse nationaliteit die hetzij in België hebben gewerkt, hetzij de rechthebbenden zijn van personen die in België hebben gewerkt.

Daaruit volgt dat, voor de ouderen van buitenlandse nationaliteit die niet behoren tot de categorieën die in artikel 4, 2° tot 5°, worden beoogd, de toekenning van de IGO afhangt van een voorwaarde die verbonden is met het bestaan van een beroepsloopbaan in België, en die niet geldt voor de andere categorieën van gerechtigden vermeld in artikel 4 van de wet van 22 maart 2001.

B.7. Om te antwoorden op de prejudiciële vraag dient het Hof bijgevolg het verschil in behandeling te onderzoeken tussen, enerzijds, de Belgen en de vreemdelingen die worden beoogd in artikel 4, 1° tot 5°, die het voordeel van de IGO kunnen genieten enkel omdat zij tot één van de opgesomde categorieën behoren en, anderzijds, de personen van buitenlandse nationaliteit die niet behoren tot de categorieën die in artikel 4, 2° tot 5°, worden beoogd, en die het voordeel van de IGO slechts kunnen genieten op voorwaarde dat « een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend ».

B.8.1. Artikel 191 van de Grondwet bepaalt :

« Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ».

B.8.2. Op grond van die bepaling kan een verschil in behandeling dat een vreemdeling benadeelt alleen bij een wetkrachtige norm worden ingevoerd. Die bepaling heeft niet tot doel de wetgever ertoe te machtigen, wanneer hij een dergelijk verschil in het leven roept, zich eraan te onttrekken de in de Grondwet verankerde fundamentele beginselen in acht te nemen. Uit

artikel 191 vloeit dus geenszins voort dat de wetgever, wanneer hij een verschil in behandeling ten nadele van vreemdelingen invoert, niet erover moet waken dat dit verschil niet discriminerend is, ongeacht de aard van de in het geding zijnde beginselen.

B.9. Tot de rechten en vrijheden die door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden gewaarborgd, behoren de rechten en vrijheden die voortvloeien uit internationale verdragsbepalingen die België binden.

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status ».

B.10.1. Gelet op het niet-contributieve karakter van het stelsel van de IGO, vermocht de wetgever het voordeel ervan afhankelijk te stellen van het bestaan van een voldoende sterke band met België, en vermocht hij, wat het genot betreft van een sociale prestatie die uitsluitend met belastinggeld wordt gefinancierd, die band te gronden op het bestaan van een beroepsloopbaan die een deelname veronderstelt aan de financiering van de gevraagde prestatie.

B.10.2. Bovendien moet rekening worden gehouden met het feit dat de voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens het Belgische recht werd geopend,

enkel geldt voor de residuaire categorie van de vreemdelingen die niet behoren tot de categorieën bedoeld in artikel 4, 2° tot 5°, van de wet van 22 maart 2001.

De in artikel 4, 6°, beoogde vreemdelingen bevinden zich echter, wat het voordeel van een niet-contributieve sociale prestatie betreft, in een situatie die verschillend is van die van de andere in artikel 4 vermelde categorieën van vreemdelingen.

Zo wordt bij het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen en bij het Verdrag van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen, aan de vluchtelingen en staatlozen een bijzonder statuut toegekend dat voor de Staten de principiële verplichting doet ontstaan, onder meer op het vlak van sociale zekerheid, om ze op dezelfde wijze te behandelen als de onderdanen; de toekenning van het voordeel van de IGO aan de vluchtelingen en de staatlozen (artikel 4, 3° en 4°) vloeit voort uit de internationale verbintenis, die België heeft aangegaan, om die personen een bijzonder statuut toe te kennen.

Ook de migrerende werknemers die onderdaan zijn van de Europese Unie, alsook hun gezinsleden (artikel 4, 2°), en de onderdanen van landen waarmee België een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten (artikel 4, 5°), genieten die identieke behandeling; het voordeel van de IGO is in die context niet alleen gegrond op een internationale verbintenis, maar eveneens op wederkerigheid (zie EHRM, 16 maart 2010, *Carson en anderen t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 87-90).

Het voordeel van de IGO wordt aldus, zonder enige andere administratieve voorwaarde, enkel toegekend aan de Belgen en aan de vreemdelingen ten aanzien van wie België zich uitdrukkelijk heeft verbonden op grond van een ter zake geldend internationaal verdrag.

B.10.3. Ook al volgt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 30 september 2003, *Koua Poirrez t. Frankrijk*, en beslissing, 6 juli 2005, *Stec t. Verenigd Koninkrijk*) dat het voordeel van een niet-contributieve sociale prestatie tot het toepassingsgebied behoort van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zodat de vreemdelingen die behoren tot de residuaire categorie bedoeld in artikel 4, 6°, wat het voordeel van de IGO betreft, zich op de inachtneming van die bepaling, in samenhang met artikel 14 van dat Verdrag, kunnen beroepen, toch is een verschil in behandeling tussen onderdanen en vreemdelingen niet

onbestaanbaar met die verdragsbepalingen wanneer het wordt verantwoord door « zeer sterke overwegingen ».

B.10.4. In dat verband dient te worden opgemerkt dat de in B.4 en B.5 vermelde geleidelijke uitbreiding van het aantal categorieën van IGO-gerechtigden, gekoppeld aan de afschaffing van de voorwaarde van een voorafgaand verblijf van vijf jaar in België, aantoonde dat de wetgever ter zake heeft geopteerd voor een precieze aanduiding van de categorieën van vreemdelingen tegenover wie België internationale verplichtingen heeft, zonder echter af te zien van een controle van de gevolgen van die uitbreiding voor de overheidsfinanciën.

Zo werd in de parlementaire voorbereiding van de in B.5.6 vermelde wet van 6 mei 2009 vastgesteld dat men moest « voorkomen dat wegens de uiteenlopende wetgeving van Staten die elkaars buurlanden zijn, bepaalde mogelijkheden ontstaan voor mensen die van die voordelige situatie willen profiteren » (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, DOC 52-1786/18, p. 15).

De minister onderstreepte bijgevolg dat de uitbreiding van het toepassingsgebied van de IGO tot de onderdanen van de Staten die partij zijn bij het Europees Sociaal Handvest, « een budgettaire weerslag heeft die nog moet worden geraamd en waarvan de kosten nog moeten worden bepaald » en dat, « zodra de cijfers bekend zijn, [...] bij een koninklijk besluit de datum van inwerkingtreding van de maatregel [kan] worden vastgesteld » (*ibid.*).

B.10.5. Rekening houdend met, enerzijds, het niet-contributieve karakter van de IGO en, anderzijds, de keuze van de wetgever om ter zake een geleidelijke uitbreiding door te voeren van het aantal categorieën van IGO-gerechtigde vreemdelingen, zijn er zeer sterke overwegingen die een redelijke verantwoording bieden voor het feit dat van de vreemdelingen die tot geen enkele van de categorieën bedoeld in artikel 4, 2° tot 5°, behoren, een voldoende sterke band met België wordt vereist, hetgeen inhoudt dat ten aanzien van hen een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens de Belgische regeling werd geopend. Het staat niet aan het Hof die voorwaarde te vervangen door een criterium dat enkel zou zijn gegrond op het administratief statuut van de aanvrager van buitenlandse nationaliteit, te weten zijn inschrijving in het bevolkingsregister.

B.11. Voor het overige is die voorwaarde niet onevenredig, vermits de vreemdelingen die in het bevolkingsregister zijn ingeschreven en die geen recht hebben op de IGO, krachtens

artikel 1 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, wel recht hebben op maatschappelijke dienstverlening die wordt toegekend teneinde eenieder in staat te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid, en vermits de bijzondere leeftijdsgebonden behoeften een element vormen dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in aanmerking moeten nemen wanneer hun om tegemoetkoming wordt verzocht, met name door het bedrag van de maatschappelijke dienstverlening aan te passen aan dat van de IGO.

B.12. Rekening houdend met wat is gezegd in B.11 dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4, 6°, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 191 ervan, met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 10 juni 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior