

Rolnummer 5715
Arrest nr. 126/2014 van 19 september 2014

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 10 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Bergen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en A. Alen, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 6 september 2013 in zake Géry Danhier tegen de Rijksdienst voor Pensioenen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 september 2013, heeft de Arbeidsrechtbank te Bergen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Brengt artikel 10 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen niet een vorm van onverantwoorde discriminatie, die het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel kan schenden, teweeg onder de personen die roerende of onroerende goederen om niet of onder bezwarende titel hebben afgestaan, doordat het alleen de afstand van ‘ het woonhuis van de betrokkene en/of van de personen waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt die geen ander bebouwd onroerend goed bezit of bezitten, in zover de opbrengst van de afstand nog geheel of gedeeltelijk in het in aanmerking genomen vermogen wordt teruggevonden ’ vrijstelt van de inaanmerkingneming van de opbrengst van de afstand, terwijl in de andere gevallen met de opbrengst van de afstand rekening wordt gehouden, zelfs indien die opbrengst in het in aanmerking genomen vermogen wordt teruggevonden ?

Schendt dezelfde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de opbrengst van de afstand, wanneer zij in het in aanmerking genomen vermogen wordt teruggevonden, slechts binnen de grenzen van de wettelijke uitzondering, van een dubbele inaanmerkingneming is vrijgesteld, terwijl die afstand in andere takken van de sociale zekerheid aan die dubbele inaanmerkingneming zou ontsnappen ? ».

De Rijksdienst voor Pensioenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Degrève, advocaat bij de balie te Charleroi, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 18 juni 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij 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 9 juli 2014 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 9 juli 2014 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Teneinde het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen te bepalen dat moet worden toegekend aan de eiser voor de verwijzende rechter, heeft de Rijksdienst voor Pensioenen (hierna : RVP) niet alleen rekening gehouden met het roerend kapitaal dat hij bezit, maar ook met de som geld die hij heeft verkregen dankzij de afstand van een onroerend goed dat de eiser gedeeltelijk had geërfd.

De verwijzende rechter merkt evenwel op dat de opbrengst van die afstand reeds wordt teruggevonden in het bedrag van het kapitaal van de eisende partij voor hem, zodat de RVP met de opbrengst van die afstand twee keer rekening heeft gehouden.

De verwijzende rechter merkt op dat die dubbele inaanmerkingneming, die door de eisende partij wordt betwist, haar grondslag vindt in de in het geding zijnde bepaling.

Voorts is hij van oordeel dat de twee categorieën van personen die in de voormelde eerste prejudiciële vraag met elkaar worden vergeleken, vergelijkbaar zijn en dat het onevenredig lijkt om de waarde van de onder bezwarende titel afgestane goederen fictief toe te voegen aan de waarde van de goederen die de eiser daadwerkelijk in zijn bezit heeft, terwijl die eerste waarde wordt teruggevonden in zijn vermogen.

De verwijzende rechter vergelijkt overigens het bij de in het geding zijnde bepaling ingevoerde stelsel met andere socialezekerheidsstelsels en in het bijzonder andere niet op bijdragen berustende stelsels. Hij stelt in dat verband vast dat artikel 21 van het koninklijk besluit van 5 maart 1990 « betreffende de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden » een uitzondering invoert op de dubbele inaanmerkingneming van de opbrengsten van de afstanden die uitgebreider is dan die waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet. De reglementering betreffende de integratietegemoetkoming en de inkomensvervangende tegemoetkoming lijkt volgens hem geen rekening te houden met de opgetreden afstanden van goederen. Hetzelfde geldt voor de wetgeving inzake de verhoogde kinderbijslag. Bovendien maakt de reglementering inzake het recht op maatschappelijke integratie, hoewel zij voorziet in de inaanmerkingneming van de afstanden van goederen, het de OCMW's mogelijk de voorziene berekeningsvoorwaarden niet toe te passen om redenen van billijkheid. Ten slotte merkt de verwijzende rechter op dat geen enkel vooraf vastgesteld criterium het mogelijk maakt de middelen te bepalen waarmee rekening dient te worden gehouden wanneer de staat van behoefte moet worden beoordeeld waarin de aanvrager van de maatschappelijke dienstverlening zich bevindt, maar dat men zich doorgaans aanpast aan hetgeen inzake maatschappelijke integratie is bepaald.

De verwijzende rechter acht het derhalve nodig de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. In verband met de eerste prejudiciële vraag herinnert de RVP eraan dat de inkomensgarantie voor ouderen valt onder de niet op bijdragen berustende stelsels van sociale zekerheid en dat die een minimuminkomen verzekert wanneer de middelen van de betrokkene ontoereikend zijn.

Volgens die partij spreekt het dus vanzelf dat rekening wordt gehouden met alle middelen en pensioenen waarover de betrokkene en de personen met wie hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, beschikken.

A.1.2. De RVP acht het redelijk om, ten aanzien van de eigen middelen, een onderscheid te maken tussen de personen die slechts één enkel bebouwd onroerend goed bezitten - hun woonhuis - en de personen die eigenaar zijn van verschillende bebouwde onroerende goederen. De persoon die zijn woonhuis - enig onroerend goed dat hij bezit - verkoopt, zal immers ofwel de eigendom van een nieuw onroerend goed moeten verwerven, ofwel een nieuwe woning moeten huren, terwijl de personen die verschillende onroerende goederen bezitten, een roerende opbrengst kunnen halen uit het kapitaal dat als gevolg van de vervreemding is verkregen.

De RVP is van mening dat de wetgever, door het in het geding zijnde onderscheid te maken, kennelijk, zo niet fraude, op zijn minst het oneigenlijk gebruik dat volgens hem kon voortvloeien uit het door de verkrijgers van onroerende goederen aangevoerde hergebruik, heeft willen voorkomen.

A.2.1. Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag merkt de RVP op dat het in het geding zijnde stelsel zich onderscheidt van de op bijdragen steunende socialezekerheidsstelsels, zodat alleen de wetgeving betreffende de maatschappelijke integratie eventueel kan worden vergeleken met de wetgeving betreffende de inkomensgarantie voor ouderen. De RVP is echter van mening dat die eerste wetgeving eveneens voorziet in een

uitzondering op de inaanmerkingneming van de berekeningsvoorwaarden voor de roerende inkomsten om redenen van billijkheid.

De RVP onderstreept voorts dat het verschil in behandeling verantwoord is door de verschillende doelgroepen van de betrokken wetgevingen. Hij is van mening dat, in tegenstelling tot wat de verwijzende rechter beweert, de bepalingen van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 « houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie » een draagwijdte hebben die identiek is aan de in het geding zijnde wet. Het enige verschil bestaat volgens die partij erin dat daarin niet is voorzien in een algemene afwijking op de dubbele inaanmerkingneming van de opbrengst van de afstand in geval van vervreemding van het woonhuis van de persoon die een leefloon aanvraagt, waarbij de mogelijkheid om daarvan af te wijken in dat geval wordt overgelaten aan het oordeel van het OCMW. Nog steeds volgens die partij zou in dat verband rekening moeten worden gehouden met het meer geïndividualiseerde karakter van het integratieparcours.

A.2.2. Ten slotte merkt de RVP op dat het Hof zich reeds ter zake heeft uitgesproken in zijn arrest nr. 58/2005 van 16 maart 2005.

- B -

B.1.1. Artikel 10 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, zoals het van toepassing is op het voor de verwijzende rechter hangende geschil, bepaalt :

« Wanneer de betrokkene en/of de personen waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt roerende of onroerende goederen om niet of onder bezwarende titel hebben afgestaan in de loop van de tien jaren die voorafgaan aan de datum waarop de aanvraag uitwerking heeft, wordt een inkomen als bestaansmiddelen in rekening gebracht.

De Koning bepaalt :

1° het inkomen uit de afstand forfaitair op basis van de verkoopwaarde van de goederen op het tijdstip van de afstand;

2° op welke wijze de verkoopwaarde van de afgestane goederen wordt berekend wanneer niet de volle eigendom ervan werd afgestaan;

3° onder welke voorwaarden een aftrek mag worden toegepast op de verkoopwaarden van de afgestane goederen;

4° in welke mate en onder welke voorwaarden met de inkomsten rekening wordt gehouden wanneer het roerend of onroerend goed tegen betaling van een lijfrente werd afgestaan;

5° op welke wijze de opbrengst van de onteigening ten algemene nutte op de inkomensgarantie in mindering wordt gebracht.

De bepalingen van dit artikel zijn evenwel niet van toepassing op de opbrengst van de afstand van het woonhuis van de betrokkene en/of van de personen waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt die geen ander bebouwd onroerend goed bezit of bezitten, in zover

de opbrengst van de afstand nog geheel of gedeeltelijk in het in aanmerking genomen vermogen wordt teruggevonden. Op die opbrengst zijn de regels van artikel 7, § 1, eerste lid, en, naargelang van het geval, de bepalingen van de artikelen 8 of 9 van toepassing.

De Koning kan bepalen wat met een woonhuis wordt gelijkgesteld ».

B.1.2. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van die bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de interpretatie volgens welke zij de Rijksdienst voor Pensioenen (hierna: « RVP ») de verplichting oplegt om bij de berekening van de bestaansmiddelen van de aanvrager van de inkomensgarantie voor ouderen (hierna: « de aanvrager ») de verkoopwaarde in rekening te brengen van een goed dat hij heeft afgestaan in de loop van de tien jaren die voorafgaan aan het ogenblik waarop zijn aanvraag uitwerking heeft, zelfs wanneer de opbrengst van die afstand zich nog in zijn vermogen bevindt en zij bijgevolg, krachtens artikel 9 van dezelfde wet, reeds in aanmerking is genomen bij de berekening van zijn roerende bestaansmiddelen.

De verwijzende rechter is van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling in die interpretatie een dubbele discriminatie zou kunnen doen ontstaan.

Eenzijds, zou het in het geding zijnde artikel 10 van de wet een dubbele inaanmerkingneming van de opbrengst van de afstand opleggen, behalve in het in het laatste lid van dat artikel beoogde geval, namelijk wanneer de afstand betrekking heeft op het woonhuis van de betrokkene en/of de personen waarmee hij dezelfde hoofdverblijfplaats deelt, voor zover hij (zij) geen ander bebouwd onroerend goed bezit of bezitten en in zoverre de opbrengst van de afstand nog geheel of gedeeltelijk in het in aanmerking genomen vermogen wordt teruggevonden.

Anderzijds, zou de in het geding zijnde bepaling van de dubbele inaanmerkingneming slechts de afstand uitsluiten die valt onder het in het laatste lid ervan bepaalde geval, terwijl de opbrengst van elke afstand die in het vermogen van de aanvrager zou worden teruggevonden, in andere takken van de sociale zekerheid slechts het voorwerp zou uitmaken van één enkele inaanmerkingneming.

B.1.3. Het Hof antwoordt op de prejudiciële vragen in de interpretatie van de verwijzende rechter.

B.2.1. De in het geding zijnde bepaling vindt haar oorsprong in artikel 67 van de wet van 20 juli 1991 « houdende sociale en diverse bepalingen », dat artikel 7 van de wet van 1 april 1969 « tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden » wijzigt.

B.2.2. Artikel 7, § 1, van de voormelde wet van 1 april 1969 bepaalde :

« Wanneer de aanvrager of zijn echtgenoot roerende of onroerende goederen om niet of onder bezwarende titel hebben afgestaan in de loop van de tien jaren vóór de datum waarop de aanvraag om gewaarborgd inkomen uitwerking heeft, wordt een inkomen in rekening gebracht dat forfaitair door de Koning vastgesteld wordt op basis van de verkoopwaarde van de goederen op het tijdstip van de afstand.

De Koning bepaalt op welke wijze de verkoopwaarde van de afgestane goederen wordt berekend wanneer de aanvrager of zijn echtgenote niet de volle eigendom ervan hebben afgestaan.

De Koning bepaalt eveneens onder welke voorwaarden aftrek mag worden toegepast op de verkoopwaarden van de afgestane goederen.

Voor de toepassing van dit artikel bepaalt de Koning forfaitair en volgens de landbouwstroken de verkoopwaarde van de goederen die de bedrijfsbekleding van een landbouwbedrijf zijn.

Het bepaalde in dit artikel is niet toepasselijk op de opbrengst van de afstand, inzover die opbrengst geheel of gedeeltelijk nog in het in aanmerking genomen vermogen wordt teruggevonden. Op die opbrengst zijn de bepalingen van artikel 4, § 1, tweede lid, en naar gelang van het geval de bepalingen van de artikelen 5 of 6 toepasselijk ».

De voormelde wet van 20 juli 1991 wijzigde het laatste lid van artikel 7, § 1, van de wet van 1 april 1969 door de uitzondering, waarin tot dan bij het laatste lid van artikel 7, § 1, was voorzien, ten voordele van elke afstand te beperken tot de opbrengst van de afstand van het enige woonhuis van de aanvrager of van zijn echtgenoot die geen ander bebouwd onroerend goed bezit of bezitten.

B.2.3. Die beperking werd als volgt verantwoord :

« In de administratieve praktijk werd vastgesteld dat de mogelijkheid tot het niet aanrekenen van de opbrengsten uit afstanden van roerende of onroerende goederen, indien zij werden ‘ wederbelegd ’, aanleiding gaf tot een oneigenlijk gebruik van de wettelijke bepalingen. Om die reden wordt voorgesteld die mogelijkheid te beperken tot het geval van de wederbelegging van de opbrengst van de verkoop van het woonhuis, enig bebouwd onroerend

goed van de aanvrager of van zijn echtgenoot » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1374/1, p. 28).

« De Staatssecretaris verduidelijkt dat deze bepaling er vooral is gekomen op vraag van de administratie, die meer duidelijkheid in de betrokken reglementering wenste.

Het is de bedoeling dat eigenaars die hun enige woning om een of andere reden wensen te verkopen, hiervoor niet worden gestraft. Het feit dat met de opbrengst van het huis al dan niet een andere woning wordt gekocht, speelt geen enkele rol » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1374/3, p. 13).

B.2.4. Wanneer de afstand het woonhuis betreft, en voor zover is voldaan aan de andere voorwaarden vastgelegd in het laatste lid van de in het geding zijnde bepaling, wordt de opbrengst van de verkoop die nog in het bezit van de aanvrager is « enkel ten titel van roerend kapitaal » in aanmerking genomen en « [wordt] het bedrag van de wederbelegging [...] bijgevolg op de opbrengst van de verkoop in mindering gebracht » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-0934/001, p. 12). In essentie wordt de waarde van het afgestane onroerend goed bij de raming van de bestaansmiddelen van de aanvrager slechts eenmaal in aanmerking genomen.

Wanneer de afstand daarentegen een ander onroerend goed betreft dat aan de aanvrager toebehoort, zullen, in de interpretatie van de verwijzende rechter, zowel de verkoopwaarde van het afgestane goed als de opbrengst van de verkoop die zich nog geheel of gedeeltelijk in het kapitaal van de aanvrager bevindt, in aanmerking worden genomen teneinde zijn bestaansmiddelen te bepalen, zodat de waarde van het onroerend goed bij de raming van zijn bestaansmiddelen tweemaal in aanmerking kan worden genomen.

B.3. Het bodemgeschil betreft de afstand van een onroerend goed waarvan de aanvrager mede-eigenaar is geworden ingevolge een nalatenschap en dat is verkocht ten voordele van alle erfgenamen in onverdeeldheid. Betwist wordt niet dat het deel van de opbrengst van die verkoop dat aan de aanvrager toevalt, nog in ruime mate in zijn roerend kapitaal kan worden teruggevonden zodat een aanzienlijk deel van de opbrengst van de verkoop aldus door de RVP dubbel in rekening is gebracht, een eerste keer door met toepassing van artikel 10 van de in het geding zijnde wet rekening te houden met de verkoopwaarde van het afgestane onroerend goed, een tweede keer door met toepassing van artikel 9 van dezelfde wet rekening te houden met de som geld die in het bezit is van de aanvrager.

B.4. Uit de in B.2.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever ernaar streefde financiële nalatigheid, en zelfs bedrieglijke handelingen, van de aanvrager in de loop van de tien jaren die aan de aanvraag om bijstand voorafgaan, te vermijden. Aangezien het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen een residuair stelsel binnen de sociale zekerheid is, is een dergelijk doel gewettigd.

B.5. Het Hof dient echter nog na te gaan of een dergelijke doelstelling met de in het geding zijnde maatregel op redelijke wijze wordt nagestreefd.

B.6. Volgens de RVP wordt het in het geding zijnde verschil in behandeling verantwoord door het feit dat de persoon die zijn woonhuis, enig bebouwd onroerend goed dat hij bezit, onder bezwarende titel afstaat, minder gemakkelijk een oneigenlijk gebruik zou kunnen maken van het kapitaal dat daaruit voortvloeit.

B.7. Zonder dat het nodig is te oordelen over de relevantie van het te dezen in aanmerking genomen criterium van onderscheid, volstaat het erop te wijzen dat het voor de verwezenlijking van de in B.4 beoogde doelstelling in elk geval niet noodzakelijk lijkt om bij de berekening van de bestaansmiddelen zowel de verkoopwaarde van het onroerend goed als de opbrengst van de verkoop ervan in aanmerking te nemen, wanneer en in zoverre de prijs die verkregen is als tegenprestatie voor het afgestane goed nog steeds in het bezit van de aanvrager is. In een dergelijk geval kan immers niet worden betoogd dat die laatste zijn onvermogen heeft georganiseerd.

Het blijft weliswaar denkbaar dat de aanvrager het onroerend goed voor een spotprijs heeft afgestaan. De wetgever kan zich tegen een dergelijk risico echter indekken door bij de berekening van de bestaansmiddelen van de aanvrager, zoals hij dat trouwens heeft gedaan, rekening te houden met de verkoopwaarde van het afgestane onroerend goed, en niet met de contractueel overeengekomen prijs. Daarentegen is het niet redelijkerwijs verantwoord om, na de verkoopwaarde van het onroerend goed in aanmerking te hebben genomen, nog rekening te houden met de som geld die zich in zijn vermogen bevindt en waarvan niet wordt betwist dat zij, zoals te dezen, het saldo van de gerealiseerde verkoop is. Daarbij maakt de wetgever het mogelijk dat de inkomsten van de aanvrager fictief substantieel worden verhoogd, zelfs bij ontstentenis van enig onrechtmatig, laat staan bedrieglijk, gedrag van die laatste.

B.8. De maatregel is des te minder verantwoord wanneer, zoals te dezen, het onroerend goed wordt afgestaan teneinde uit een onverdeeldheid ingevolge een nalatenschap te treden, aangezien in een dergelijk geval de aanvrager zich, in principe, niet kan verzetten tegen de verkoop van het onroerend goed in mede-eigendom.

Indien de aanvrager niet een onroerend goed maar alleen een som geld zou hebben geërfd, zou dat bedrag daarenboven bij de berekening van zijn bestaansmiddelen niet dubbel in aanmerking zijn genomen, aangezien hij geen afstand zou hebben moeten realiseren.

B.9. Aldus geïnterpreteerd, is de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij de RVP de verplichting oplegt om bij de berekening van de bestaansmiddelen van de aanvrager zowel de verkoopwaarde van een onroerend goed dat is verkocht in de loop van de tien jaren die voorafgaan aan de datum waarop de aanvraag voor het verkrijgen van de inkomensgarantie uitwerking heeft, als het gedeelte van het roerend vermogen van de aanvrager waarvan niet wordt betwist dat het het saldo vormt van de opbrengst van die onroerende verkoop, automatisch in aanmerking te nemen.

B.10. De eerste prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.11. Gelet op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag is het voor de uitkomst van het voor de verwijzende rechter hangende geschil niet noodzakelijk om te antwoorden op de tweede door de verwijzende rechter gestelde vraag.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 10 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de interpretatie dat het de Rijksdienst voor Pensioenen de verplichting oplegt om bij de berekening van de bestaansmiddelen van de aanvrager zowel de verkoopwaarde van een onroerend goed dat is verkocht in de loop van de tien jaren die voorafgaan aan de datum waarop de aanvraag voor het verkrijgen van de inkomensgarantie uitwerking heeft, als het gedeelte van het roerend vermogen van de aanvrager waarvan niet wordt betwist dat het het saldo vormt van de opbrengst van die onroerende verkoop, automatisch in aanmerking te nemen.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 september 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels