

Rolnummer 6714
Arrest nr. 6/2019 van 23 januari 2019

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, ingesteld door de vzw « Ligue des Droits de l’Homme ».

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 augustus 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 7 augustus 2017, heeft de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Mechelynck, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 februari 2017).

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Pertry, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 18 juli 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen 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 19 september 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 19 september 2018 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. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het eerste middel

A.1.1.1. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (hierna : IGO), van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 14 van dat Verdrag, met de artikelen 4 en 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (hierna : de verordening (EG) nr. 883/2004), met artikel 21, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming » (hierna : de richtlijn 2011/95/EU) en met artikel 23 van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951.

A.1.1.2. In het eerste onderdeel van dat middel klaagt de verzoekende partij aan dat artikel 3 van de voormelde wet van 27 januari 2017 tussen de personen die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt en die legaal in België verblijven, een verschil in behandeling instelt naargelang zij gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België hebben gehad, of niet doen blijken

van een dergelijke verblijfsduur, hetgeen onverenigbaar zou zijn met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14 van dat Verdrag.

Het door de wetgever in aanmerking genomen criterium van de duur van het verblijf in België zou niet relevant zijn ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen, namelijk de band versterken die de gerechtigde moet hebben met België en zijn systeem van sociale bijstand, teneinde de evolutie van de budgettaire kosten van de IGO te controleren. Daarenboven is de voorwaarde van een verblijfsduur van tien jaar onevenredig ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

A.1.1.3. De Ministerraad werpt allereerst de niet-ontvankelijkheid op van het eerste onderdeel om reden dat daarin niet nauwkeurig wordt uiteengezet in welk opzicht artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag zouden zijn geschonden.

De vier door de wetgever beoogde doelen, gaat hij voort, bestaan erin de duurzaamheid van het sociale-bijstandsstelsel te verzekeren, de band tussen de bijdrage tot de Belgische samenleving en het recht op de IGO te versterken, sociale shopping te vermijden en het uitzonderingskarakter van de IGO te behouden, aangezien die onder de passieve maatschappelijke dienstverlening valt.

Volgens de Ministerraad is het criterium van de duur van het verblijf in België relevant en adequaat ten aanzien van die doelstellingen. Hij verbindt dat met het verblijfsrecht, dat elk van de in de wet beschouwde categorieën van vreemdelingen geniet. Zo moet de Europese burger na de eerste drie maanden verblijf voor hemzelf en voor de leden van zijn gezin over voldoende bestaansmiddelen beschikken teneinde geen last te worden voor het sociale-bijstandsstelsel van de gastlidstaat. De Ministerraad baseert zich ook op het arrest *Dano* van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 11 november 2014 (zaak C-333/13). Voor de vreemdelingen die onderdanen van derde Staten zijn, is het recht op verblijf afhankelijk gesteld van het bezit van toereikende bestaansmiddelen, die ten minste gelijkwaardig moeten zijn aan 120 % van het leefloon. Op die basis betwist de Ministerraad de voorbeelden die zijn opgenomen in de tabel in het verzoekschrift, waarbij hij uitgaat van het principe dat de vreemdelingen die van de IGO zijn uitgesloten, in elk geval geen recht op verblijf in België zouden hebben.

Wat het verzekeren van de duurzaamheid van het Belgische sociale-bijstandsstelsel betreft, verwijst de Ministerraad naar de passages uit de parlementaire voorbereiding waarin de minister van Pensioenen erop wijst dat het budgettaire gewicht van de IGO tussen 2005 en 2015 is verdubbeld en ongeveer een half miljard euro per jaar bedraagt. Indien de IGO minder attractief wordt gemaakt, zal de stroom vreemdelingen die aangetrokken door de vrijgevigheid van de IGO, naar België verhuizen, opdrogen.

De Ministerraad gaat ervan uit dat de uitsluiting van het voordeel van de IGO van alle personen die niet kunnen doen blijken van een verblijfsduur van tien jaar in België (waarvan vijf jaar ononderbroken) geen onevenredige gevolgen heeft omdat de uitgesloten personen zich tot de OCMW's zullen kunnen wenden om het voordeel van het leefloon of de maatschappelijke dienstverlening te genieten.

A.1.1.4. Met betrekking tot de exceptie van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het eerste onderdeel antwoordt de verzoekende partij dat de door haar aangevoerde schending van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, voldoende nauwkeurig is maar dat, zelfs in de veronderstelling dat het Hof zou besluiten dat zulks niet het geval is, het eerste onderdeel slechts gedeeltelijk niet-ontvankelijk zou zijn.

Ten gronde heeft de redenering volgens welke de IGO haar uitzonderingskarakter dient te behouden, omdat die onder de passieve maatschappelijke dienstverlening valt, geen enkele zin wanneer de gerechtigden op de IGO de pensioenleeftijd hebben bereikt en dus geen werkenden zijn. Bovendien blijkt het feit dat de IGO geacht wordt een uitzonderingskarakter te hebben uit geen enkel concreet element.

De verzoekende partij merkt vervolgens op dat alle door de Ministerraad aangevoerde argumenten inzake de relevantie en de adequaatheid van het criterium met betrekking tot de duur van het verblijf in België, op het verblijfsrecht gericht zijn. Het is, wenst zij eerst te preciseren, echter enkel gedurende de eerste vijf jaar aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat dat het verblijf van een vreemdeling, ongeacht of die Europees burger is of niet, afhankelijk kan worden gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene toereikende bestaansmiddelen geniet.

Vervolgens, zelfs in de periode die voorafgaat aan de vijf jaar verblijf in België, zullen de vreemdelingen die om de IGO verzoeken, niet noodzakelijk hun verblijfsrecht verliezen. De IGO is immers meestal een aanvulling bij een relatief laag pensioen; ook kan zij zeer tijdelijk worden aangevraagd.

Daarenboven is het verblijfsrecht van de Belgen, de vluchtelingen en diegenen die subsidiaire bescherming genieten, niet onderworpen aan een voorwaarde met betrekking tot de bestaansmiddelen van de betrokkene. Het argument van de Ministerraad volgens hetwelk de personen die op basis van de verblijfsvoorwaarde van de IGO zullen worden uitgesloten, bijna automatisch het verblijfsrecht zal worden ontnomen, is dus ongegrond.

De Ministerraad toont niet aan dat het criterium van tien jaar verblijf, waarvan vijf jaar ononderbroken verblijf, een relevant en adequaat criterium is om de aanvragers van de IGO die een voldoende band met België vertonen te onderscheiden van de aanvragers die zich niet op die band kunnen beroepen. Het is immers mogelijk dat vreemdelingen die een zeer sterke band met België hebben, niet kunnen aantonen dat zij voldoen aan de verblijfsvoorwaarde (grensarbeiders, Belgische nationaliteit, werk in België en verblijf gedurende minder dan tien jaar, enz.).

De verzoekende partij merkt voorts op dat de argumentatie van de Ministerraad in verband met het verblijfsrecht van de verschillende categorieën van vreemdelingen de verantwoordingen « vernietigt » die hij geeft om de aanneming van de bestreden wet te rechtvaardigen. Door de beperkingen van het verblijfsrecht beschikt de Belgische Staat immers reeds over krachtige instrumenten die, volgens de bewoordingen zelf van het arrest *Dano*, het mogelijk maken « te voorkomen dat economisch niet-actieve burgers van de Unie gebruikmaken van het voorzieningstelsel van het gastland om hun bestaansmiddelen te financieren ».

Ten aanzien van het doel de duurzaamheid van het Belgische sociale-bijstandstelsel te verzekeren, toont niets aan dat de verdubbeling van het budgettaire gewicht van de IGO het gevolg is van de aankomst van personen die minder dan tien jaar in België verblijven, die te wijten is aan een zogenaamd « buitenkans-effect ». Ook de veroudering van de bevolking kan in die evolutie een bepalende rol spelen, zoals dat het geval is voor het budgettaire gewicht van de pensioenen.

In verband met het voorkeur geven aan actieve sociale ondersteuning boven passieve sociale ondersteuning, maakt niets het mogelijk te denken dat de aanvragers die minder dan tien jaar in België hebben verbleven, meer dan de andere aanvragers van een IGO het voordeel van actieve maatschappelijke dienstverlening zouden moeten genieten.

Ten aanzien van de evenredigheid van de maatregel merkt de verzoekende partij op dat de Ministerraad verwijst naar het arrest van het Hof nr. 69/2010 van 10 juni 2010. De bestreden maatregel komt echter bovenop die welke was aangevochten in het kader van dat arrest. Het gaat om een algemene beperking, die van toepassing is op alle IGO-gerechtigden, en dus strenger is. Bovendien is de wetgevende context veranderd : de voorwaarde voor het openen van een recht op pensioen bij artikel 108 van de programmawet van 22 juni 2012 is verstrengd.

Ten aanzien van de verwijzing naar het feit dat de IGO de « derde trap » is van een « piramide » die is ingesteld binnen het Belgische stelsel van sociale bescherming, blijkt die bewering, zo is de verzoekende partij van mening, uit de lucht gegrepen. Het bestaansminimum (dat nadien het leefloon is geworden) is nooit opgevat als een vervanging voor de IGO maar als een uitbreiding van het principe ervan (minimuminkomen voor allen) naar andere groepen dan de bejaarden. De IGO is dus opgevat als het basisminimuminkomen van de bejaarden. Het is de basisprestatie die de bejaarden de mogelijkheid biedt een minimuminkomen te genieten. In de ouderensector heeft de IGO dus niet het uitzonderingskarakter dat de Ministerraad eraan geeft. Ten aanzien van de mogelijkheid het voordeel van het leefloon of van maatschappelijke dienstverlening, in geval van uitsluiting van de IGO, te genieten, is niets minder zeker, te meer omdat teneinde het voordeel van die bijstand te kunnen genieten, de aanvrager dient aan te tonen dat de bestaansmiddelen van alle personen met wie hij een gezin vormt, ontoereikend zijn, hetgeen niet het geval is voor de aanvragers van de IGO. Bovendien zal het leefloon, in de meerderheid van de gevallen, lager zijn dan het bedrag van de IGO.

Vervolgens sluit niets uit dat een IGO-gerechtigde ook het voordeel van de sociale bijstand kan genieten indien hij behoeftig is. Zonder rekening te houden met het feit dat, teneinde het voordeel van de sociale bijstand te genieten, de aanvrager dient aan te tonen dat hij behoeftig is en dat hij geen menswaardig leven kan leiden, hetgeen niet nodig is om het voordeel van de IGO te genieten.

Kortom, de termijn van tien jaar verblijf in België is onredelijk, aangezien het perfect mogelijk is om zich binnen een veel kortere termijn ervan te vergewissen of men aan het sociale of professionele leven deelneemt en werkelijke banden aanknoopt met de Belgische maatschappij. Geen enkel ander bewijs van die gehechtheid is echter bij de wet toegestaan.

A.1.2.1. In het tweede onderdeel van het eerste middel klaagt de verzoekende partij aan dat het bestreden artikel 3 van de wet van 27 januari 2017, met schending van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van de voormelde verordening (EG) nr. 883/2004, van toepassing is op de personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt en die binnen de werkingssfeer van de genoemde verordening vallen. Volgens artikel 6 van die verordening moeten de tijdvakken van verblijf in een lidstaat van de erin beoogde personen immers worden gelijkgesteld met tijdvakken van verblijf in België wanneer het erom gaat te bepalen of zij voldoen aan de wettelijke voorwaarden om het voordeel van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties te genieten. In zoverre zij niet in die gelijkstelling voorziet, schendt de bestreden bepaling het principe van « totalisatie ».

A.1.2.2. De Ministerraad antwoordt dat artikel 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004 te dezen niet van toepassing is. Hij betoogt dat artikel 3, lid 5, niet van toepassing is op « sociale en medische bijstand ». De minister van Pensioenen, voegt hij eraan toe, heeft dat tijdens de parlementaire voorbereiding bevestigd door te stellen dat « de bijlage bij de verordening (EG) nr. 883/2004 [...] de IGO [uitsluit] van het toepassingsveld ervan » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 10).

A.1.2.3. De verzoekende partij antwoordt dat het volstaat artikel 70 van de verordening te lezen samen met bijlage X, waarin de IGO voluit wordt vermeld, om vast te stellen dat die wel degelijk binnen de werkingssfeer van de verordening (EG) nr. 883/2004 valt. Hetgeen trouwens in de rechtsleer wordt bevestigd.

A.1.3.1. In het derde onderdeel van het eerste middel verwijt de verzoekende partij de bestreden bepaling dat zij van toepassing is op de onderdanen van de Europese Unie, met schending van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 4 van de voormelde verordening (EG) nr. 883/2004 en met artikel 21, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Men kan te dezen de redenering overnemen die door het Hof van Justitie van de Europese Unie is gevolgd in zijn arrest *Prete* (25 oktober 2012, C-367/11, punten 50 en 51) en ervan uitgaan dat, met uitzondering van de duur van het verblijf in België, de wet van 27 januari 2017 het niet mogelijk maakt rekening te houden met andere factoren die mogelijk anderszins representatief zijn voor de mate waarin er een werkelijke band bestaat tussen de aanvragers van de IGO en België. In dat opzicht is die voorwaarde onevenredig en doet zij dus tussen de Belgische onderdanen en de onderdanen van andere lidstaten een indirecte discriminatie ontstaan.

A.1.3.2. De Ministerraad antwoordt allereerst dat de in het middel aangehaalde bepalingen enkel van toepassing zijn « binnen de werkingssfeer van het recht van de Europese Unie », terwijl de Belgische wetgever bij de wet van 27 januari 2017 niets anders doet dan een hem eigen bevoegdheid toepassen.

Ten gronde kan de redenering van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het voormelde arrest *Prete* om verschillende redenen niet worden overgenomen. Ten eerste zullen de personen die van de IGO zijn uitgesloten zich tot het OCMW kunnen wenden om het voordeel van een leefloon of maatschappelijke dienstverlening te genieten. Vervolgens vielen de in het arrest *Prete* beoogde wachttuitkeringen binnen de werkingssfeer van de verordening (EG) nr. 883/2004, hetgeen, volgens de Ministerraad, niet het geval is voor de IGO. Tot slot zijn de van de wachttuitkeringen uitgesloten personen definitief van het voordeel van die uitkeringen uitgesloten terwijl zulks te dezen niet het geval is, aangezien de aanvrager later de verblijfsvoorwaarde kan vervullen.

A.1.3.3. De verzoekende partij antwoordt dat de verordening (EG) nr. 883/2004 van toepassing is op de IGO; dat, zoals de wachttuitkeringsgerechtigden, de IGO-gerechtigden zich tot het OCMW kunnen wenden; en, tot slot, dat het feit dat na verloop van tijd aan de verblijfsvoorwaarde kan zijn voldaan, zonder relevantie is om de thans voorliggende zaak te onderscheiden van het arrest *Prete*.

A.1.4.1. In het vierde onderdeel van het eerste middel verwijt de verzoekende partij de bestreden bepaling dat zij van toepassing is op de vluchtelingen en de personen die subsidiaire bescherming genieten en die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt, met schending van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 29 van de voormelde richtlijn 2011/95/EU.

Doordat de bestreden bepaling geen uitzondering invoert of op zijn minst in een lichte afwijking voorziet voor die categorie van personen, doet zij, volgens de verzoekende partij, een indirecte discriminatie ontstaan ten nadele van die personen.

A.1.4.2. De Ministerraad antwoordt eerst dat artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU het mogelijk maakt de sociale bijstand die verschuldigd is aan de personen die subsidiaire bescherming genieten, te beperken tot de « meest fundamentele prestaties ». Vervolgens zou, aangezien de verblijfsvoorwaarde ook van toepassing is op de Belgen, indien die voorwaarde niet langer van toepassing zou zijn op de personen die subsidiaire bescherming genieten, zij een discriminatie doen ontstaan ten nadele van de Belgen. Hij voegt eraan toe dat de meerderheid van de vluchtelingen uit een jonge bevolking bestaat, die niet door de IGO wordt beoogd.

A.1.4.3. De verzoekende partij antwoordt eerst dat niets erop wijst dat de IGO niet tot de « meest fundamentele prestaties » in de zin van artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU behoort. Ten aanzien van de twee in aanmerking genomen criteria, in het arrest *Kamberaj* (24 april 2012, C-571/10) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie voor recht gezegd dat de wetgever niet duidelijk heeft aangegeven dat de IGO niet het meest fundamentele karakter vertoont van de prestatie die in artikel 29 van de richtlijn 2011/95/EU wordt beoogd, zonder rekening te houden met het feit dat men te dezen kan verwijzen naar artikel 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aangezien de IGO ertoe strekt te verzekeren dat bejaarden een sociaal minimum en, onder alle omstandigheden, bestaanszekerheid genieten.

A.1.5.1. In het vijfde onderdeel van het eerste middel klaagt de verzoekende partij aan dat de bestreden bepaling ook van toepassing is op gepensioneerden met de Belgische nationaliteit, die in die hoedanigheid een voldoende band met België aantonen om niet bovendien te hoeven voldoen aan de verblijfsvoorwaarde.

A.1.5.2. De Ministerraad antwoordt ten eerste dat het feit de Belgen vrij te stellen van de verblijfsvoorwaarde tot gevolg zou hebben een onverantwoorde discriminatie op grond van de nationaliteit te doen ontstaan. Vervolgens kan de lering van het arrest van het Hof nr. 62/2009 van 25 maart 2009, waarop de verzoekende partij zich baseert, te dezen niet worden overgenomen. Dat arrest betrof immers gewaarborgde gezinsbijslag en internationale verdragen inzake de bescherming van de rechten van kinderen.

A.1.5.3. De verzoekende partij antwoordt dat indien het onmogelijk is een bij de wet van 27 januari 2017 ingestelde discriminatie op te heffen zonder er een andere te doen ontstaan, de wet dient te worden vernietigd.

Wat het arrest van het Hof nr. 62/2009 betreft, gebeurt de verwijzing naar de internationale verdragen pas in een tweede stap van de redenering, als een argument *a fortiori*. Het principe dat uit dat arrest kan worden gehaald, is dat een Belg die in België verblijft reeds een voldoende sterke band met België vertoont om het voordeel van sociale prestaties te genieten.

A.1.6.1. In het zesde onderdeel van het eerste middel klaagt de verzoekende partij aan dat artikel 3 de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet schendt, in zoverre daarbij aan de categorie van in artikel 4, eerste lid, 8°, van de wet van 22 maart 2001 beoogde vreemdelingen een « versterkte » pensioenvoorwaarde wordt opgelegd (het recht op een Belgisch pensioen openen op basis van een loopbaan in België van 312 voltijdse dagequivalenten), waarbij de voorwaarde komt volgens welke de vreemdeling zijn hoofdverblijfplaats in België moet hebben.

A.1.6.2. De Ministerraad antwoordt dat de betrokken categorie bestaat uit vreemdelingen die minder dan vijf jaar in België hebben verbleven, aangezien vreemdelingen na vijf jaar de status van langdurig ingezetene kunnen verkrijgen. Op die laatste heeft de versterkte pensioenvoorwaarde echter geen betrekking. Vervolgens zullen de betrokken vreemdelingen geen verblijfsrecht hebben en, tot slot, zullen zij het voordeel van de maatschappelijke dienstverlening vanwege het OCMW kunnen genieten indien zij van het voordeel van de IGO zijn uitgesloten.

A.1.6.3. De verzoekende partij stelt vast dat de Ministerraad in zijn memorie niet uitlegt in welk opzicht de versterkte pensioenvoorwaarde onvoldoende was om de doelstellingen te bereiken die de wetgever zich bij de aanneming van de wet van 27 januari 2017 heeft gesteld.

A.2.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet door artikel 3 van de wet van 27 januari 2017.

De verzoekende partij voert aan dat die grondwetsbepaling een *standstill*-verplichting bevat die de bevoegde wetgever verbiedt het beschermingsniveau van een recht dat daarin is verankerd aanzienlijk te verminderen, zonder dat daarvoor redenen van algemeen belang bestaan.

De invoeging, bij de bestreden wet, van een voorwaarde van tien jaar (waarvan vijf jaar ononderbroken) verblijf in België om toegang te kunnen hebben tot de IGO vormt een aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het « recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand », dat wordt gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet.

Die achteruitgang, zo meent de verzoekende partij, is niet redelijk verantwoord door redenen van algemeen belang.

A.2.2. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat de sociale bescherming van de IGO-gerechtigden er niet aanzienlijk is op achteruitgegaan.

Allereerst is de voorwaarde met betrekking tot de duur van het verblijf in België enkel van toepassing op de pensioenaanvragen die dateren van na 1 september 2017. Vervolgens blijven het niveau van de prestaties en de voorwaarden voor de betaling van de IGO onveranderd. De Ministerraad merkt voorts op dat de personen die van de IGO zijn uitgesloten zich tot de OCMW's kunnen wenden. Tot slot, indien de wetgever geen voorwaarde had ingevoerd met betrekking tot de duur van het verblijf in België, had hij dienen te besluiten het algemene niveau van de IGO te verminderen.

In ondergeschikte orde wijst de Ministerraad erop dat de achteruitgang ingevoerd bij de wet van 22 maart 2001 precies is verantwoord in de parlementaire voorbereiding. Voor het overige verwijst hij naar de argumenten uiteengezet in verband met het eerste onderdeel van het eerste middel.

A.2.3. De verzoekende partij herinnert eraan dat naar het oordeel van de Raad van State, de voorgestelde regeling tot gevolg heeft dat een aantal ouderen, in vergelijking met de huidige situatie, geen recht zal hebben op een IGO zolang niet aan de verblijfsvoorwaarde van tien jaar is voldaan. Dat dient te worden beschouwd als een maatregel die een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau tot gevolg heeft (advies van de Raad van State nr. 59.786/1/V van 16 augustus 2016, p. 4). Het antwoord dat in dat verband in de memorie van toelichting wordt gegeven, kan niet worden gevolgd. Het is niet omdat de wetgever heeft voorzien in overgangsmaatregelen die tot gevolg hebben te beletten dat huidige IGO-gerechtigden plots het voordeel ervan wordt ontzegd dat geen enkele aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het recht op sociale zekerheid te betreuren valt.

Een ruime groep personen die voorheen aanspraak konden maken op de IGO zullen immers niet langer aanspraak erop kunnen maken omdat zij niet kunnen aantonen dat zij tien jaar in België verblijven.

In zijn arrest nr. 133/2015 van 1 oktober 2015 (B.7.1), heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de uitsluiting van een ruime categorie van gerechtigden op maatschappelijke dienstverlening als een aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van de bij artikel 23 van de Grondwet verankerde rechten kon worden beschouwd. Die redenering kan perfect worden overgenomen in het thans voorliggende geval.

Bijgevolg is er daadwerkelijk sprake van een « aanzienlijke achteruitgang », achteruitgang die aan het *standstill*beginsel moet worden getoetst.

In zijn memorie van toelichting heeft de wetgever uitgelegd dat de wet van 27 januari 2017 ertoe strekte te vermijden dat gepensioneerden die slechts weinig banden hebben met « België en zijn stelsel van sociale bijstand », zich in België komen vestigen met als enige doel het voordeel van de IGO te genieten (« sociale shopping »). Het gaat erom te vermijden dat personen die weinig of niet hebben bijgedragen aan de financiering van de Belgische sociale zekerheid een gunstigere behandeling genieten dan « veel Belgische zelfstandigen en werknemers die tijdens hun hele loopbaan sociale bijdragen hebben betaald ». De wetgever is van mening dat die maatregel kan bijdragen tot het beheersen van de budgettaire kosten van de IGO, die in de loop van de laatste jaren sterk zijn gestegen.

Daarentegen verantwoordt de wetgever niet de relevantie van de maatregel om de doelen te bereiken die hij zich heeft gesteld. In geen enkele passage van de parlementaire voorbereiding wordt uitgelegd in welk opzicht « een werkelijk verblijf van tien jaar in België, ongeacht in welke fase van het leven, een pertinent criterium is om die (blijvende) band [met België] aan te tonen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2141/001, p. 20).

Bovendien doet de wetgever niets anders dan de toename aanvoeren van het budgettaire gewicht van de IGO, zonder uit te leggen in welke mate de zogenaamde « sociale shopping » van personen die minder dan tien jaar in België hebben verbleven, tot die toename heeft bijgedragen en hoe de overwogen maatregel het mogelijk zou maken die toename in te perken.

De wetgever heeft evenmin aangegeven in welk opzicht het vorige wettelijke kader, nochtans uitgedacht om « sociale shopping » te bestrijden, onvoldoende was om de doelen te bereiken die hij zich heeft gesteld. Op procedureel vlak is niet voldaan aan de vereiste van evenredigheid.

Inhoudelijk verwijst de verzoekende partij naar haar uiteenzetting met betrekking tot de relevantie en de evenredigheid van het bij artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 ingevoerde verschil in behandeling.

Zij heeft daarin met name aangetoond dat de voorwaarde van een verblijfsduur van tien jaar ongeschikt is om het doel te bereiken dat de wetgever zich heeft gesteld, in de mate dat die voorwaarde personen die een sterke band met België hebben en die hebben bijgedragen tot de financiering van zijn sociale-bijstandsstelsel uitsluit van het voordeel van de IGO.

- B -

B.1. Artikel 4 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (hierna : de wet van 22 maart 2001), zoals het is gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 « tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » (hierna : de wet van 27 januari 2017) en zoals thans van toepassing, bepaalt :

« De gerechtigde op de inkomensgarantie moet 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 of van de Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels;

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 of de genietters van de subsidiaire beschermingsstatus bedoeld in artikel 49/2 van dezelfde wet van 15 december 1980;

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 als bedoeld in artikel 15*bis* en in titel II, hoofdstuk V van de voormelde wet van 15 december 1980, op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend;

[...]

8° de personen van buitenlandse nationaliteit op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend op basis van een bewezen minimale loopbaan als werknemer in de zin van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, als zelfstandige in de zin van het koninklijk besluit nr. 72 van 10 november 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen der zelfstandigen of als ambtenaar in België van minstens 312 voltijdse dagequivalenten.

De gerechtigde op de inkomensgarantie moet bovendien zijn hoofdverblijfplaats in België hebben en gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België gehad hebben.

Voor de toepassing van deze wet wordt dit werkelijk verblijf in België bepaald aan de hand van de informatie, overeenkomstig artikel 3, eerste lid, 5°, van de voormelde wet van 8 augustus 1983, voor de gerechtigde opgenomen en bewaard in het Rijksregister.

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.

Dit artikel voorziet in de bepaling onder 4° van het eerste lid in de gedeeltelijke omzetting van de Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, voor wat betreft de genietters van de subsidiaire beschermingsstatus bedoeld in artikel 49/2 van dezelfde wet van 15 december 1980 ».

B.2.1. 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.2.2. In tegenstelling tot het stelsel van de pensioenen, is het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen (hierna : IGO) 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 met 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, behalve de door de Koning bepaalde uitzonderingen. Voor de persoon die in gemeenschap leeft of de 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. 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 (artikel 7, § 1, van de wet van 22 maart 2001, zoals vervangen bij de wet van 8 december 2013).

B.3.1. 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.3.2. 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 vanaf dan op dezelfde wijze zou gelden voor Belgen én voor vreemdelingen.

B.3.3. 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, waarbij die uitbreiding werd verantwoord 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.3.4. 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 moet 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.4.1. Zo voorzag, tot de inwerkingtreding van artikel 3 van de wet van 27 januari 2017, de wet van 22 maart 2001 niet in een algemene voorwaarde met betrekking tot de duur van het werkelijke verblijf van de IGO-gerechtigden in België. Het was alleen vereist zijn hoofdverblijfplaats in België te hebben.

B.4.2. Wat betreft de voorwaarde, die voortaan bij artikel 3 van de wet van 27 januari 2017, zonder onderscheid, aan alle categorieën van mogelijke IGO-gerechtigden is opgelegd om gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, in België te hebben verbleven, wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld :

« Het opzet van voorliggend wetsontwerp is om aan de bestaande toekenningsvoorwaarden een bijkomende toekenningsvoorwaarde van werkelijk verblijf in België toe te voegen teneinde de band die de gerechtigden met België en zijn stelsel van sociale bijstand dienen te hebben, te versterken.

Hiervoor voorziet het voorliggend wetsontwerp in de verplichting voor de gerechtigden op de inkomensgarantie om gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België te hebben gehad.

[...]

De maatregel beoogt inderdaad het onder controle houden van de kostenevolutie van de inkomensgarantie. De statistieken geven aan dat in 10 jaar tijd, de kost van dit bijstandsstelsel is verdubbeld om jaarlijks een half miljard euro te overschrijden (in 2005, maandelijkse uitgave van 21 420 518,93 euro en in 2015, maandelijkse uitgave van 43 179 399,44 euro). Het aantal gerechtigden is over een periode van 10 jaar gestegen met ongeveer 24 % (in 2005, 92 115 gerechtigden en in 2015 113 662 gerechtigden). Deze belangrijke evolutie van de kosten is des te meer verontrustend aangezien de regelmatige herwaarderingen van het minimumpensioen, die hebben plaatsgevonden in het kader van de welvaartsenveloppe, een aantal gepensioneerden toelaten om niet langer onder de inkomensgarantie te vallen.

[...]

Om al die redenen, laat dit wetsontwerp het ontvangen van een inkomstengarantie afhangen van een verblijfsvoorwaarde van 10 jaar in België waarvan 5 jaar onafgebroken. Men kan inderdaad beschouwen dat een persoon [die] in de loop van zijn leven ten minste 10 jaar in België heeft gewoond, waarvan 5 jaar onafgebroken, Belg of niet, een voldoende sterke band kan aantonen met België wat het ontvangen van een sociale prestatie die uitsluitend is gefinancierd door belastingen verantwoordt » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2141/001, pp. 4, 5 en 6).

In zijn antwoord op een parlementaire vraag nr. 156 heeft de minister van Pensioenen voorts gepreciseerd :

« De doelstelling die door dit voorontwerp van wet wordt nagestreefd, bestaat erin een einde te stellen aan bepaalde misbruiken die gelinkt zijn met een vorm van ‘ sociale shopping ’. Ons land dient een hoog niveau aan bescherming te garanderen aan zijn inwoners, maar het is onaanvaardbaar dat bepaalde personen zich in België komen vestigen enkel met de bedoeling om van zijn sociale voordelen te genieten.

Het is des te moeilijker te begrijpen dat een persoon die nooit in België heeft gewoond of zelfs nooit in België heeft gewerkt, een uitkering kan krijgen die soms hoger ligt dan het pensioen van vele Belgische zelfstandigen of werknemers die sociale bijdragen hebben betaald tijdens hun volledige loopbaan » (*Vr. en Antw.*, Kamer, 2015-2016, 54-089, 23 september 2016, p. 274).

B.5. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet. De verzoekende partij betoogt dat de invoeging, bij het bestreden artikel 3 van de wet van 27 januari 2017, van een voorwaarde van een werkelijk verblijf in België van tien jaar, waarvan vijf jaar ononderbroken, die het recht op het voordeel van de IGO opent, een aanzienlijke achteruitgang vormt in de bescherming van het bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand. Die achteruitgang zou niet redelijk worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

B.6.1. 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 ervan bepalen. Die rechten omvatten onder meer het te dezen van belang zijnde recht op sociale bijstand. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

B.6.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat inzake het recht op sociale bijstand een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.7.1. In verband met de verenigbaarheid van de bestreden maatregel met de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt :

« Op grond van de bestaande wetgeving kan aan personen die hun hoofdverblijfplaats in België hebben, maar nog niet een werkelijk verblijf in België gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, kunnen aantonen, het recht op een IGO worden toegekend. Vraag is of de thans ontworpen maatregel in vergelijking met de huidige regeling een aanzienlijke achteruitgang inhoudt en, in voorkomend geval, of die aanzienlijke achteruitgang kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling Wetgeving, dient een regeling die tot gevolg heeft dat een aantal ouderen, in vergelijking met de huidige situatie, geen recht zal hebben op een IGO tot wanneer aan de verblijfsvoorwaarde van 10 jaar is voldaan, als een maatregel te worden beschouwd die een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau tot gevolg heeft. Vraag is dan of daarvoor een reden van algemeen belang voorhanden is. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen regeling summier verantwoord door te stellen dat ‘ [h]et opzet van voorliggend wetsontwerp is om aan de bestaande toekenningsvoorwaarden een bijkomende toekenningsvoorwaarde van werkelijk verblijf in België toe te voegen teneinde de band die de gerechtigden met België en [zijn] stelsel van sociale bijstand dienen te hebben, te versterken ’. Een dergelijke redengeving volstaat evenwel op zich niet om de aanzienlijke achteruitgang die de ontworpen maatregel tot gevolg heeft, te kunnen verantwoorden. De stellers van het ontwerp zullen ook moeten aantonen dat de beoogde versterking van de band van de gerechtigden met België en [zijn] stelsel van sociale bijstand verband houdt met een reden van algemeen belang in de zin van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en, in ondergeschikte orde, dat een werkelijk verblijf van tien jaar in België, ongeacht in welke fase van het leven, een pertinent criterium is om die (blijvende) band aan te tonen. Die ruimere verantwoording dient bovendien te worden opgenomen in de memorie van toelichting » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2141/001, pp. 19 en 20).

B.7.2. In antwoord op die opmerking wordt in de parlementaire voorbereiding vermeld :

« In antwoord op de opmerking van de Raad van State in zijn advies nr. 59.786/1/V van 16 augustus 2016 betreffende de overeenstemming van de maatregel met artikel 23 van de Grondwet, moet het volgende worden verduidelijkt.

De maatregel betreft enkel de toekenningsvoorwaarden van de inkomensgarantie. Eens aan de toekenningsvoorwaarden wordt voldaan, wordt er geen enkele wijziging aangebracht noch op het niveau van de prestatie, noch op het niveau van de betalingsvoorwaarden. Deze maatregel houdt bijgevolg geen aanzienlijke achteruitgang in van het beschermingsniveau.

Verder moet er worden opgemerkt dat de personen die, in voorkomend geval, niet meer zouden kunnen genieten van de inkomensgarantie, steeds hun recht zullen kunnen laten gelden op sociale integratie conform de voorwaarden die zijn vastgelegd door de wet van 26 mei 2002.

Zelfs als men zou oordelen dat er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, wat niet het geval is, is deze achteruitgang verantwoord door zeer sterke overwegingen van algemeen belang » (*ibid.*, pp. 4 en 5).

B.8. Bij artikel 1, § 2, van de wet van 1 april 1969 werd aan de gerechtigde, indien hij geen Belg was, de verplichting opgelegd om gedurende vijf jaar vóór de aanvraag werkelijk in België te verblijven. Bij artikel 43 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen is die verblijfsvoorwaarde voor alle gerechtigden om de volgende redenen opgeheven :

«De voorgestelde wijzigingen beogen de afschaffing voor de vereiste inzake voorafgaandelijk verblijf op Belgisch grondgebied voor de toekenning van het bestaansminimum, de tegemoetkomingen aan gehandicapten, het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en de gewaarborgde gezinsbijslag met het doel om deze regimes conform te maken aan het communautair recht.

De Commissie meent inderdaad dat de betrokken vereiste een indirecte discriminatie inhoudt die niet objectief wordt gerechtvaardigd en wel in de mate dat de voorwaarde van verblijf voorafgaand aan de toegang tot het recht veel moeilijker kan vervuld worden door de onderdanen van de andere lidstaten dan door de Belgische onderdanen » (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1374-1, pp. 21-22).

Vóór de aanneming van de bestreden bepaling, voorzag de wet van 22 maart 2001, die de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden heeft vervangen, evenmin in een voorwaarde met betrekking tot de duur van het werkelijk verblijf van de gerechtigden in België.

Door alle categorieën van IGO-gerechtigden, zonder enig onderscheid, te onderwerpen aan een voorwaarde van werkelijk verblijf in België gedurende tien jaar, waarvan vijf jaar zonder onderbreking, heeft het bestreden artikel 3 van de wet van 27 januari 2017 derhalve tot gevolg dat een aantal ouderen, die tot alle in die bepaling beoogde categorieën kunnen behoren, het recht op de IGO wordt ontzegd tot wanneer zij aan de verblijfsvoorwaarde van tien jaar voldoen. Die verblijfsvoorwaarde vormt een aanzienlijke vermindering van het niveau van bescherming inzake maatschappelijke dienstverlening.

Ook al wordt, als antwoord op de opmerking van de Raad van State, in de in B.7.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding vermeld dat de bestreden bepaling noch het bedrag, noch de betalingsvoorwaarden van de IGO wijzigt en dat de personen die niet langer het voordeel van de IGO zouden kunnen genieten, hun recht op maatschappelijke integratie zullen kunnen laten gelden, volstaat de vaststelling dat een nieuwe toekenningsvoorwaarde inzake werkelijk verblijf wordt opgelegd om te oordelen dat die voorwaarde, ten aanzien van de personen die een dergelijk werkelijk verblijf niet kunnen aantonen, een aanzienlijke achteruitgang betekent van het daarvoor bestaande beschermingsniveau.

B.9.1. Zoals blijkt uit de in B.4.2 vermelde parlementaire voorbereiding strekt het instellen van de voorwaarde van tien jaar werkelijk verblijf, waarvan ten minste vijf jaar zonder onderbreking, ertoe de band die de gerechtigden met België en zijn stelsel van

maatschappelijke dienstverlening dienen te hebben, te versterken. Die verblijfsverplichting zou het mogelijk moeten maken om de kostenevolutie van de IGO onder controle te houden, omdat de kost voor dit bijstandsstelsel in tien jaar tijd zou zijn verdubbeld. Overigens is het de bedoeling om komaf te maken met bepaalde misbruiken vanwege personen die zich in België komen vestigen enkel met de bedoeling om die sociale voordelen te genieten. Ten slotte wil de wetgever vermijden dat een persoon die nooit in België heeft gewoond of er zelfs nooit heeft gewerkt, een uitkering kan krijgen die meer bedraagt dan die van Belgen die gedurende hun volledige beroepsloopbaan sociale bijdragen hebben betaald.

B.9.2. Om IGO-gerechtigd te zijn dient de aanvrager volgens artikel 4, eerste lid, van de wet van 22 maart 2001 in de eerste plaats te behoren tot een van de vermelde categorieën van personen. Naast de personen die de Belgische nationaliteit bezitten (artikel 4, eerste lid, 1^o) komen bepaalde categorieën van vreemdelingen in aanmerking op grond van internationale verbintenissen die België heeft aangegaan (artikel 4, eerste lid, 2^o tot 4^o) of op grond van wederkerigheid (artikel 4, eerste lid, 5^o).

De andere categorieën van vreemdelingen komen slechts in aanmerking op voorwaarde dat een recht op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling werd geopend. Voor de personen bedoeld in artikel 4, eerste lid, 6^o, van de wet van 22 maart 2001 gaat het bovendien enkel om langdurig ingezetenen. Voor de vreemdelingen bedoeld in artikel 4, eerste lid, 8^o, van die wet geldt als bijkomende voorwaarde dat het pensioen is geopend op basis van een bewezen minimale loopbaan in België van 312 voltijdse dagequivalenten als werknemer, zelfstandige of ambtenaar.

B.9.3. Artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 vereist daarnaast - wat niet door de verzoekende partij wordt betwist - dat de IGO-gerechtigde zijn hoofdverblijfplaats moet hebben in België. Volgens artikel 2, 4^o, van de voormelde wet dient het begrip « hoofdverblijfplaats » te worden opgevat zoals het voorkomt in artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 « betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen ».

Volgens artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 is de hoofdverblijfplaats de plaats waar de leden van een huishouden dat uit verscheidene personen is samengesteld gewoonlijk leven,

ongeacht of die personen al dan niet door verwantschap verbonden zijn, of de plaats waar een alleenstaande gewoonlijk leeft, en stelt de Koning de aanvullende regels vast voor het bepalen van het hoofdverblijf en het referentieadres.

Artikel 16 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister bepaalt :

« § 1. De bepaling van de hoofdverblijfplaats is gebaseerd op een feitelijke situatie, dat wil zeggen de vaststelling van een effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar.

Deze vaststelling gebeurt op basis van verschillende elementen, met name de plaats waarheen de betrokkene gaat na zijn beroepsbezigheden, de plaats waar de kinderen naar school gaan, de arbeidsplaats, het energieverbruik en de telefoonkosten, het gewone verblijf van de echtgenoot of van andere leden van het huishouden.

§ 2. [...]

§ 3. Het volstaat niet dat iemand enkel de bedoeling uit om zijn hoofdverblijfplaats op een gegeven plaats te vestigen of een eigendomstitel, een huurcontract of elk ander bewijs van bewoning voorlegt om voor het betrokken gemeentebestuur de inschrijving als hoofdverblijfplaats te rechtvaardigen ».

Uit het bovenstaande blijkt dat opdat een persoon zijn hoofdverblijfplaats heeft in België, het niet volstaat dat hij daar een geregistreerde woonplaats heeft, maar vereist wordt dat het werkelijke centrum van zijn belangen daar gevestigd is, wat onder meer moet blijken uit de duur en de continuïteit op het grondgebied, alsook uit de gezinssituatie en de familiebanden.

B.9.4. Los van de wet van 22 maart 2001 dient bovendien erop te worden gewezen dat wanneer een vreemdeling een verblijfsrecht in België wil verkrijgen, hij in beginsel niet ten laste mag vallen van de overheid en over voldoende middelen moet beschikken om in zijn onderhoud en zijn huisvesting te voorzien, zonder een beroep te doen op de sociale voorzieningen van het gastland.

B.9.5. De door de bestreden bepaling ingevoerde verblijfsvoorwaarde van ten minste tien jaar werkelijk verblijf in België, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, is cumulatief met de in B.9.2 en B.9.3 vermelde vereisten.

B.9.6. Gelet op het niet-contributieve karakter van het stelsel van de IGO, dat uitsluitend met belastinggeld wordt gefinancierd, vermag de wetgever het voordeel ervan afhankelijk te stellen van het bestaan van een voldoende sterke band met België. Het streven naar het beheersen van de budgettaire kosten van de IGO vormt bovendien een legitieme doelstelling. Bij de beoordeling van de bestreden bepaling dient echter ook ermee rekening te worden gehouden dat de IGO een minimumvoorziening is, die slechts aan de mindergegoeden kan worden toegekend.

B.9.7. Er valt niet in te zien in welk opzicht de voorwaarde van een werkelijk verblijf van ten minste tien jaar in België, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, in om het even welke fase van het leven van de IGO-gerechtigde, een voldoende band met België en zijn sociale stelsel aantoont, toelaat « sociale shopping » tegen te gaan of aantoont dat de gerechtigde met zijn activiteit heeft bijgedragen aan de financiering van de sociale zekerheid, zoals de wetgever het wenste. Het blijkt evenmin in welk opzicht de ontstentenis van de bestreden verblijfsvoorwaarde de verklaring zou vormen voor de verhoging van de budgettaire kosten van de IGO, aangezien in de parlementaire voorbereiding ook wordt verwezen naar andere factoren zoals bijvoorbeeld de vergrijzing van de bevolking of de wijzigingen in de pensioenwetgeving.

B.9.8. Bijgevolg wordt de door de bestreden bepaling veroorzaakte aanzienlijke vermindering van het geboden beschermingsniveau niet verantwoord door redenen die verband houden met het algemeen belang.

B.10.1. Daarbij komt nog dat te dezen rekening moet worden gehouden met de door de verzoekende partij in het eerste middel aangevoerde verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

B.10.2. De Ministerraad voert aan dat de verordening (EG) nr. 883/2004 niet van toepassing is op de IGO, gelet op het feit dat die verordening, krachtens artikel 3, lid 5, ervan, niet van toepassing is op « sociale en medische bijstand ».

Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet blijkt dat ook de wetgever ervan is uitgegaan dat de verordening (EG) nr. 883/2004 niet van toepassing is op de IGO.

Tijdens de bespreking in de bevoegde commissie merkte een lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers op :

« Het wetsontwerp is strijdig met de artikelen 4 en 5 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Volgens een consistente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet bij de beoordeling van het recht op een uitkering een verblijf in een welbepaald land van de EU worden gelijkgesteld met een verblijf in een andere EU-lidstaat, wat in het wetsontwerp niet het geval is : enkel een verblijf in België van tien jaar, waarvan vijf jaar ononderbroken, geeft aanleiding tot de toekenning van de IGO, terwijl een verblijf in een andere EU-lidstaat niet met een verblijf in België wordt gelijkgesteld » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 8).

De bevoegde minister antwoordde dat « een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen sociale zekerheid en sociale bijstand » en voegde eraan toe :

« De bijlage bij de verordening nr. 883/2004 sluit de IGO uit van het toepassingsveld ervan. De argumenten die mevrouw [...] put uit de artikelen 4 en 5 van deze verordening zijn dus niet relevant » (*ibid.*, p. 10).

B.10.3. Krachtens artikel 2 ervan is de verordening (EG) nr. 883/2004 van toepassing op « onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen, die in een van de lidstaten wonen, en op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is, alsmede op hun gezinsleden en hun nabestaanden », evenals op « de nabestaanden van de personen op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is geweest, ongeacht de nationaliteit van die personen, indien hun nabestaanden onderdanen van één van de lidstaten, staatlozen of vluchtelingen zijn die in één van de lidstaten wonen ».

B.10.4. Hoewel artikel 3, lid 5, a), bepaalt dat de verordening niet van toepassing is op « sociale en medische bijstand », bepaalt artikel 3, lid 3 :

« Deze verordening is tevens van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70 ».

B.10.5. Artikel 70 van de verordening (EG) nr. 883/2004 bepaalt :

« 1. Dit artikel is van toepassing op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties waarop wetgeving van toepassing is die, wegens haar personele

werkingsfeer, doelstellingen en/of de voorwaarden voor het ingaan van een recht, kenmerken heeft van zowel de in artikel 3, lid 1, bedoelde socialezekerheidswetgeving als van de bijstand.

2. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder ‘ bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties ’ verstaan prestaties die :

a) bedoeld zijn :

i) voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van de gebeurtenissen in de in artikel 3, lid 1, vermelde takken van de sociale zekerheid en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van de betrokken lidstaat;

of

ii) om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden, die nauw aansluit bij hun sociale omstandigheden in de betrokken lidstaat;

en

b) uitsluitend worden gefinancierd door de verplichte belastingen ter dekking van de algemene openbare uitgaven en waarvoor de voorwaarden voor de toekenning en berekening niet afhankelijk zijn van de betaling van enige premie of bijdrage door de betrokkene. Prestaties ter aanvulling van op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties mogen evenwel niet alleen om die reden als op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties worden beschouwd;

en

c) opgenomen zijn in bijlage X.

3. Artikel 7 en de andere hoofdstukken van titel III zijn niet van toepassing op de in lid 2 van dit artikel bedoelde prestaties.

4. De in lid 2 bedoelde uitkeringen zullen uitsluitend worden toegekend door de lidstaat waarin de betreffende persoon woont, overeenkomstig de wetgeving van deze staat. Deze prestaties worden verstrekt door, en voor rekening van, het orgaan van de woonplaats ».

B.10.6. Bijlage X (« Bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties (artikel 70, lid 2, c) »), waarnaar wordt verwezen in artikel 70 van de verordening (EG) nr. 883/2004, vermeldt onder de hoofding « BELGIË » :

« a) Inkomensvervangende tegemoetkoming (Wet van 27 februari 1987).

b) Inkomensgarantie voor ouderen (Wet van 22 maart 2001) ».

B.10.7. Uit het voorgaande volgt dat de verordening (EG) nr. 883/2004 wel degelijk van toepassing is op de IGO, althans voor de categorieën van personen vermeld in artikel 1 van die verordening.

B.10.8. Krachtens artikel 70, lid 3, van de verordening (EG) nr. 883/2004 zijn artikel 7 en de andere hoofdstukken van titel III niet van toepassing op de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.

B.10.9. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft ter zake geoordeeld :

«48. In dit verband dient in de eerste plaats in herinnering te worden gebracht dat artikel 3 van verordening nr. 883/2004 de materiële werkingssfeer van deze verordening omschrijft en daarbij in lid 3 ervan uitdrukkelijk bepaalt dat zij ‘ tevens van toepassing [is] op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70 [van die verordening] ’.

49. Uit de bewoordingen van artikel 3 van verordening nr. 883/2004 volgt dus duidelijk dat deze verordening van toepassing is op bijzondere niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.

50. In de tweede plaats bepaalt artikel 70, lid 3, van verordening nr. 883/2004 dat artikel 7 ervan, dat de opheffing van de regels inzake de woonplaats regelt, en de andere hoofdstukken van titel III van deze verordening, die verschillende categorieën uitkeringen betreft, niet van toepassing zijn op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties.

51. Hoewel dus artikel 70, lid 3, van verordening nr. 883/2004, als uitzondering, bepaalde voorschriften van deze verordening niet-toepasselijk verklaart op die prestaties, is artikel 4 niet een van die voorschriften.

52. Ten slotte beantwoordt de uitlegging volgens welke artikel 4 van verordening nr. 883/2004 van toepassing is op bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, aan de bedoeling van de wetgever van de Unie, zoals blijkt uit de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1247/92, waarbij verordening nr. 1408/71 is gewijzigd om daarin bepalingen op te nemen inzake dit type prestaties teneinde rekening te houden met de rechtspraak daarover.

53. Volgens de zevende overweging van die considerans zouden deze prestaties uitsluitend conform de wetgeving van het land van de woonplaats van de betrokkene of van zijn of haar gezinsleden moeten worden toegekend, waar nodig met inaanmerkingneming van de tijdvakken van wonen vervuld in een andere lidstaat en zonder dat er sprake is van enige discriminatie op grond van nationaliteit.

54. De bijzondere bepaling die de Uniewetgever aldus middels verordening nr. 1247/92 heeft ingevoegd in verordening nr. 1408/71, kenmerkt zich dus door de

niet-exporteerbaarheid van de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties als tegenwicht voor gelijke behandeling in de woonstaat » (HvJ, grote kamer, 11 november 2014, C-333/13, *Elisabeta Dano e.a.*).

B.10.10. Daaruit blijkt dat de andere bepalingen van de verordening (EG) nr. 883/2004 dan die welke uitdrukkelijk worden vermeld in artikel 70, lid 3, van toepassing zijn op de bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, waartoe de IGO, krachtens bijlage X bij de verordening, behoort.

B.10.11. Artikel 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004 bepaalt :

« Tenzij in deze verordening anders is bepaald, houdt het bevoegde orgaan van een lidstaat waarvan de wetgeving :

- het verkrijgen, het behoud, de duur of het herstel van het recht op prestaties,
- de toepassing van een wetgeving,

of

- de toegang tot of de ontheffing van de verplichte, vrijwillig voortgezette of vrijwillige verzekering,

afhankelijk stelt van de vervulling van tijdvakken van verzekering, van werkzaamheden in loondienst, van werkzaamheden anders dan in loondienst of van wonen, voor zover nodig, rekening met de overeenkomstig de wetgeving van een andere lidstaat vervulde tijdvakken van verzekering, van werkzaamheden in loondienst, van werkzaamheden anders dan in loondienst of van wonen, alsof die tijdvakken overeenkomstig de door dat orgaan toegepaste wetgeving zijn vervuld ».

B.10.12. Het voormelde artikel 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004 betreft het beginsel van de « samentelling van de tijdvakken », wat met name inhoudt dat wanneer de toekenning van een recht op een prestatie afhankelijk wordt gemaakt van het vervullen van bepaalde tijdvakken van wonen, de tijdvakken van wonen vervuld in een andere lidstaat van de Europese Unie in aanmerking moeten worden genomen.

B.10.13. De bestreden bepaling maakt de toekenning van de IGO afhankelijk van de voorwaarde een werkelijk verblijf in België te hebben gehad gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken. Dat werkelijk verblijf in België wordt bepaald aan de hand van de informatie opgenomen in het Rijksregister.

De bestreden bepaling wijzigt artikel 4 van de wet van 22 maart 2001 in die zin dat de voormelde verblijfsvoorwaarde, opgenomen in het tweede en het derde lid van dat artikel, geldt voor alle in het eerste lid van dat artikel vermelde categorieën van gerechtigden, waartoe de personen behoren die onder het toepassingsgebied van de verordening (EG) nr. 883/2004 vallen.

Doordat de bestreden bepaling, zonder onderscheid naar gelang van de gerechtigden, de in een andere lidstaat van de Europese Unie vervulde tijdvakken van wonen niet in aanmerking neemt, is zij evenmin bestaanbaar met artikel 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004 en kan zij in dat opzicht evenmin de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau verantwoorden.

B.11. Het tweede middel en het eerste middel, in zijn tweede onderdeel, zijn gegrond. Aangezien het eerste middel, in zijn overige onderdelen, niet tot een ruimere vernietiging kan leiden, dienen die onderdelen niet te worden onderzocht.

B.12. In artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001, zoals ingevoegd door artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017 dienen de woorden « en gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België gehad hebben » te worden vernietigd.

Daarmee samenhangend dient ook artikel 4, derde lid, van de wet van 22 maart 2001, zoals ingevoegd door artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017 te worden vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt :

- in artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, zoals ingevoegd door artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017, de woorden « en gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België gehad hebben »;

- artikel 4, derde lid, van de voormelde wet van 22 maart 2001, zoals ingevoegd door artikel 3, 2°, van de wet van 27 januari 2017.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 januari 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût