

Rolnummer 7016
Arrest nr. 41/2020 van 12 maart 2020

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 23 van de wet van 26 maart 2018 « betreffende de versterking van de economische groei en de sociale cohesie », ingesteld door de vzw « Ligue des Droits de l’Homme » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, J. Moerman en Y. Kherbache, 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 1 oktober 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 oktober 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 23 van de wet van 26 maart 2018 « betreffende de versterking van de economische groei en de sociale cohesie » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 maart 2018, tweede editie) door de vzw « Ligue des Droits de l'Homme » (thans « Ligue des droits humains »), de vzw « Médecins du Monde - Dokters van de Wereld » en de vzw « Les Briques du GAMP », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. van der Plancke, advocaat bij de balie te Brussel.

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

Bij beschikking van 15 januari 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman 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 29 januari 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 29 januari 2020 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 -

A.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 23 van de wet van 26 maart 2018 « betreffende de versterking van de economische groei en sociale cohesie », dat de toekenningsvoorwaarden voor de inkomensvervangende tegemoetkoming wijzigt. Overeenkomstig artikel 1 van de wet van 27 februari 1987 « betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap » zijn er drie soorten tegemoetkomingen, te weten de inkomensvervangende tegemoetkoming, de integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden. De inkomensvervangende tegemoetkoming wordt toegekend aan de persoon met een handicap die ten minste 21 jaar is en op het ogenblik van het indienen van de aanvraag minder dan 65 jaar is, van wie is vastgesteld dat zijn lichamelijke of psychische toestand zijn verdienvermogen heeft verminderd tot een derde of minder van wat een gezonde persoon door het uitoefenen van een beroep op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen (artikel 2, § 1).

De tegemoetkomingen waarvan sprake is in artikel 1, kunnen enkel worden toegekend aan personen die hun werkelijke verblijfplaats in België hebben en die, voor wat de inkomensvervangende tegemoetkoming betreft, bovendien gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België hebben gehad. Voor de toepassing van die wet wordt het werkelijke verblijf in België bepaald door middel van informatie, voor de gerechtigde opgenomen en bewaard in het Rijksregister overeenkomstig artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 « tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen ». Die bijkomende voorwaarde wordt vereist voor alle aanvragen die worden ingediend vanaf 1 juli 2018.

A.2.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het ingediende beroep tot vernietiging, tonen de verzoekende partijen hun belang aan.

A.2.2. De Ministerraad werpt de onontvankelijkheid op van het beroep tot vernietiging om reden dat de verzoekende partijen geen belang hebben.

Het doel van de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », zoals het blijkt uit haar statuten, vertoont geen enkele band met het stelsel van de inkomensvervangende tegemoetkoming, aangezien zij geen vzw is die de belangen van de personen met een handicap verdedigt. Ook de tweede verzoekende partij, de vzw « Médecins du Monde - Dokters van de Wereld », die voornamelijk het universele recht op gezondheid nastreeft, en de derde verzoekende partij, de vzw « Les Briques du GAMP », die de huisvesting van personen met een handicap beschermt, tonen niet aan dat hun statuten een rechtstreekse band hebben met het stelsel van de inkomensvervangende tegemoetkoming.

A.2.3. De verzoekende partijen bevestigen hun belang en tonen aan dat het belang van de vzw « Ligue des Droits de l'Homme » reeds verschillende malen door het Hof is erkend.

Ten aanzien van het eerste middel

A.3.1. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door artikel 23 van de bestreden wet, van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met diverse internationale en Europeesrechtelijke bepalingen.

A.3.1.1. In het eerste onderdeel van het eerste middel klagen de verzoekende partijen aan dat artikel 23 van de voormelde wet tussen personen die beantwoorden aan de andere toekenningvoorwaarden voor de inkomensvervangende tegemoetkoming en die wettig 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 diverse andere internationale en Europeesrechtelijke bepalingen.

Het door de wetgever in aanmerking genomen criterium van de duur van het verblijf in België is niet relevant 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 inkomensvervangende tegemoetkoming te controleren. De voorwaarde van het werkelijke verblijf komt bovenop de andere toekenningvoorwaarden zoals daar zijn de werkelijke verblijfplaats in België, de Belgische nationaliteit of een Europese burger zijn, enz. Daarenboven is de voorwaarde van een verblijfsduur van tien jaar onevenredig ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

A.3.1.2.1. De Ministerraad werpt allereerst de gedeeltelijke onontvankelijkheid op van het eerste onderdeel van het eerste middel om reden dat daarin niet nauwkeurig wordt uiteengezet in welk opzicht artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zouden zijn geschonden.

A.3.1.2.2. Ten gronde meent de Ministerraad dat het onderscheid tussen de te vergelijken categorieën van personen met een handicap objectief is, te weten de tijdsduur van het werkelijke verblijf in België.

De vier door de wetgever beoogde doelen, bestaan erin de band tussen de bijdrage tot de Belgische samenleving en het recht op de inkomensvervangende tegemoetkoming te versterken, de sociale shopping te vermijden, de duurzaamheid van het stelsel van de inkomensvervangende tegemoetkoming en aldus van het sociale bijstandsstelsel te verzekeren en het uitzonderingskarakter van de inkomensvervangende tegemoetkoming 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 bijstandstelsel 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 van het verzoekschrift, waarbij wordt uitgegaan van het principe dat de vreemdelingen die van de inkomensvervangende tegemoetkoming zijn uitgesloten, in elk geval geen recht op verblijf in België zouden hebben.

Wat de duurzaamheid van het Belgische sociale zekerheidsstelsel betreft, verwijst de Ministerraad naar diverse passages uit de parlementaire voorbereiding waarin erop wordt gewezen dat het budgettaire gewicht van de inkomensvervangende tegemoetkoming sterk is verhoogd. Indien de inkomensvervangende tegemoetkoming minder attractief wordt gemaakt, zal de stroom vreemdelingen die, aangetrokken door de vrijgevigheid ervan, naar België verhuizen, opdrogen.

De Ministerraad gaat ervan uit dat de uitsluiting van het voordeel van de inkomensvervangende tegemoetkoming van alle personen met een handicap 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.3.1.3.1. Wat de gedeeltelijke ontvankelijkheid van het eerste onderdeel van het eerste middel betreft, herhalen de verzoekende partijen dat hun verzoekschrift voldoende duidelijk is.

A.3.1.3.2. Ten gronde menen de verzoekende partijen dat de redenering volgens welke de inkomensvervangende tegemoetkoming haar uitzonderingskarakter dient te behouden, omdat die onder de passieve maatschappelijke dienstverlening valt, geen enkele zin heeft aangezien de gerechtigden geen werkenden zijn, maar net die tegemoetkoming ontvangen omdat zij niet kunnen werken. De gerechtigden zijn geen « werkenden » die moeten worden geactiveerd; hun mogelijkheid om inkomsten te verwerven is beperkt in vergelijking met een persoon in goede gezondheid. Bovendien blijkt het feit dat de inkomensvervangende tegemoetkoming geacht wordt een uitzonderingskarakter te hebben uit geen enkel concreet element.

De verzoekende partijen merken 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, wensen zij 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 tegemoetkoming verzoeken, niet noodzakelijk hun verblijfsrecht verliezen. De inkomensvervangende tegemoetkoming kan worden gecombineerd met een integratie-uitkering, alsook met andere volledig of gedeeltelijk vrijgestelde inkomsten.

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 inkomensvervangende tegemoetkoming 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, een relevant en adequaat criterium is om de aanvragers van een inkomensvervangende tegemoetkoming 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 personen 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 partijen merken voorts op dat de argumentatie van de Ministerraad in verband met het verblijfsrecht van de verschillende categorieën van vreemdelingen de verantwoordingen « tenietdoet » 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 dat erin bestaat de duurzaamheid van het Belgische sociale bijstandstelsel te verzekeren, toont niets aan dat de verhoging met 27 % van het budgettaire gewicht van de inkomensvervangende tegemoetkoming het gevolg is van de aankomst van personen die minder dan tien jaar in België verblijven, die te wijten is aan een zogenaamd « buitenkanseffect ». Ongeveer 92 % van diegenen die over een inkomensvervangende tegemoetkoming beschikken, bezitten de Belgische nationaliteit.

In verband met de voorkeur voor actieve sociale ondersteuning boven passieve sociale ondersteuning, maakt niets het mogelijk te denken dat de aanvragers van een inkomensvervangende tegemoetkoming het voordeel van actieve maatschappelijke dienstverlening zouden moeten genieten.

Ten aanzien van de evenredigheid van de maatregel, merken de verzoekende partijen op dat de Ministerraad verwijst naar het feit dat de inkomensvervangende tegemoetkoming de « vierde stap » is van een « piramide » die is ingesteld binnen het Belgische stelsel van sociale bescherming. Die bewering is volledig uit de lucht gegrepen. Het bestaansminimum (dat nadien leefloon is geworden) is nooit opgevat als een vervanging voor de inkomensvervangende tegemoetkoming, maar wel als een uitbreiding van het principe ervan (minimuminkomen voor allen) naar andere groepen dan de personen met een handicap. De inkomensvervangende tegemoetkoming is dus opgevat als het basisminuminkomen van de personen met een handicap. Het is de basisprestatie die de personen met een handicap de mogelijkheid biedt een minimuminkomen te genieten. In de sector van de personen met een handicap heeft de inkomensvervangende tegemoetkoming dus niet het uitzonderingskarakter dat de Ministerraad eraan geeft. Ten aanzien van de mogelijkheid het voordeel van het leefloon of de maatschappelijke dienstverlening, in geval van uitsluiting van de inkomensvervangende tegemoetkoming, te genieten, is niets minder zeker, temeer 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 inkomensvervangende tegemoetkoming. Bovendien zal het leefloon, in de meerderheid van de gevallen, lager zijn dan het bedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming.

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 wet toegestaan.

A.3.2.1. In het tweede onderdeel van het eerste middel voeren de verzoekende partijen aan dat het bestreden artikel 23 van de wet van 26 maart 2018, met schending van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 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), van toepassing is op de personen die voldoen aan de andere toekenningsvoorwaarden en die vallen binnen de werkingssfeer van de verordening (EG) nr. 883/2004. 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.3.2.2. De Ministerraad antwoordt dat artikel 6 van de verordening (EG) nr. 883/2004 te dezen niet van toepassing is. Hij betoogt dat krachtens artikel 3, lid 5, ervan, die verordening 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 nr. 883/2004 [...] de IGO [uitsluit] van het toepassingsveld ervan » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 10). Diezelfde redenering kan worden toegepast ten aanzien van de inkomensvervangende tegemoetkoming.

Het principe van de totalisatie is derhalve niet van toepassing op de inkomensvervangende tegemoetkoming, omdat de verordening (EG) nr. 883/2004 niet van toepassing is.

A.3.2.3. De verzoekende partijen antwoorden dat het volstaat artikel 70 van de verordening te lezen samen met bijlage X, waarin de inkomensvervangende tegemoetkoming wordt vermeld, om vast te stellen dat die wel degelijk binnen de werkingssfeer van de verordening (EG) nr. 883/2004 valt, hetgeen ook trouwens in de rechtsleer wordt bevestigd.

A.3.3.1. In het derde onderdeel van het eerste middel verwijten de verzoekende partijen 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, met artikel 8 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met de artikelen 7 en 24 van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG » en met artikel 21, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De toekenningvoorwaarde betreffende het werkelijke verblijf in België is veel makkelijker te vervullen voor Belgen dan voor inwoners van andere lidstaten.

Volgens de verzoekende partijen kan men 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) en ervan uitgaan dat, met uitzondering van de duur van het verblijf in België, de wet van 26 maart 2018 het niet mogelijk maakt rekening te houden met andere factoren die mogelijk representatief zijn voor de mate waarin er een werkelijke band bestaat tussen de aanvragers van de inkomensvervangende tegemoetkoming 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.3.3.2. De Ministerraad antwoordt allereerst dat de in het onderdeel aangehaalde bepalingen enkel van toepassing zijn « binnen de werkingssfeer van het recht van de Europese Unie », terwijl de Belgische wetgever bij de wet van 26 maart 2018 niets anders doet dan een hem eigen bevoegdheid toepassen.

Ten gronde meent de Ministerraad dat de redenering van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest *Prete* (25 oktober 2012, C-367/11) om verschillende redenen niet kan worden overgenomen. Ten eerste zullen de personen die van de inkomensvervangende tegemoetkoming zijn uitgesloten, zich tot het OCMW kunnen wenden om het voordeel van een leefloon of maatschappelijke dienstverlening te kunnen 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 inkomensvervangende tegemoetkoming. 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.3.3.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de verordening (EG) nr. 883/2004 van toepassing is op de inkomensvervangende tegemoetkoming; dat, zoals de wachttuitkeringsgerechtigden, de gerechtigden op de inkomensvervangende tegemoetkoming zich tot het OCMW kunnen wenden; 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.3.4.1. In het vierde onderdeel van het eerste middel verwijten de verzoekende partijen de bestreden bepaling dat zij van toepassing is op vluchtelingen, met schending van de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 11 en 21 van de richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 « betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen » (hierna : de richtlijn 2003/109/EG). De voorwaarde van tien jaar verblijf is voor vluchtelingen veel moeilijker te vervullen dan voor Belgen.

A.3.4.2. De Ministerraad merkt op dat het gelijkheidsbeginsel zoals het voortvloeit uit de artikelen 11 en 21 van de richtlijn 2003/109/EG niet absoluut is. Artikel 11 van de voormelde richtlijn maakt het mogelijk de sociale bijstand die verschuldigd is aan de personen die subsidiaire bescherming genieten, te beperken tot de « belangrijkste prestaties ». De voormelde richtlijn laat het evenwel aan de lidstaten om te bepalen wat onder « belangrijkste prestaties » moet worden verstaan. Noch de artikelen 11 en 21 van de richtlijn 2003/109/EG, noch de overwegingen van de voormelde richtlijn laten toe vast te stellen dat de inkomensvervangende tegemoetkoming als een « belangrijkste prestatie » moet worden beschouwd.

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.

A.3.4.3. Voor wat het vierde onderdeel van het eerste middel betreft, verwijzen de verzoekende partijen naar hun verzoekschrift tot vernietiging.

A.3.5.1. In het vijfde onderdeel van het eerste middel menen de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling strijdig is met de artikelen 10, 11 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen 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). 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 partijen, een indirecte discriminatie ontstaan ten nadele van die personen.

A.3.5.2. Allereerst merkt de Ministerraad op dat de mogelijke discriminatie tussen de Belgen en de genietters van de subsidiaire bescherming niet voortvloeit uit het bestreden artikel 23, maar uit artikel 4 van de niet-bestreden wet van 27 februari 1987.

De Ministerraad antwoordt ten gronde dat het feit de erkende vluchtelingen vrij te stellen van de verblijfsvoorwaarde tot gevolg zou hebben een onverantwoorde discriminatie te doen ontstaan. Ook de verwijzing die de verzoekende partijen doen naar de gewaarborgde gezinsbijslag kan niet worden gevolgd, aangezien de gewaarborgde gezinsbijslag een basisbescherming betreft, terwijl de inkomensvervangende tegemoetkoming is gesitueerd in de subsidiaire bescherming.

A.3.5.3. De verzoekende partijen antwoorden eerst dat niets erop wijst dat de inkomensvervangende tegemoetkoming niet tot de « belangrijkste 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 inkomensvervangende tegemoetkoming niet het belangrijkste 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 inkomensvervangende tegemoetkoming ertoe strekt te verzekeren dat personen met een handicap een sociaal minimum en, onder alle omstandigheden, bestaanszekerheid genieten.

A.3.6.1. In het zesde onderdeel klagen de verzoekende partijen aan dat artikel 23 van de bestreden wet van 26 maart 2018 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het tevens van toepassing is op personen die voldoen aan de andere toekenningsvoorwaarden voor de inkomensvervangende tegemoetkoming en die beschikken over de Belgische nationaliteit. De Belgische nationaliteit en de vereiste van het werkelijke verblijf in België tonen, volgens de verzoekende partijen, een reeds voldoende band met België aan, waardoor het niet meer nodig is tevens een ononderbroken verblijf te eisen.

A.3.6.2. 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 partijen zich baseren, te dezen niet worden overgenomen. Dat arrest betrof immers gewaarborgde gezinsbijslagen in het kader van internationale verdragen inzake de bescherming van de rechten van kinderen.

A.3.6.3. De verzoekende partijen menen dat de vaststelling dat eventueel een onverantwoorde discriminatie zou kunnen ontstaan, niet kan worden aanvaard als reden om de ongrondwettigheid van de bestreden bepaling niet vast te stellen. Ook kan uit het arrest nr. 62/2009 enkel worden afgeleid dat een Belg die in België verblijft reeds een voldoende band vertoont met België om de sociale prestatie te kunnen genieten. Voor die categorie van aanvragers moet derhalve de versterkte toekenningsvoorwaarde niet worden toegepast en kan die voorwaarde worden vernietigd.

Ten aanzien van het tweede middel

A.4.1. Het tweede middel van de verzoekende partijen is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, door artikel 23 van de wet van 26 maart 2018.

De verzoekende partijen voeren aan dat die grondwetsbepaling een *standstill*-verplichting bevat die de bevoegde wetgever verbiedt het beschermingsniveau van een recht dat daarin verankerd is 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 inkomensvervangende tegemoetkoming 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 menen de verzoekende partijen, is niet redelijk verantwoord door redenen van algemeen belang.

A.4.2. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat de sociale bescherming van de inkomensvervangende tegemoetkoming-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 aanvragen die dateren van na 1 juli 2018. Vervolgens blijven het niveau van de prestaties en de voorwaarden voor de betaling van de inkomensvervangende tegemoetkoming onveranderd. De Ministerraad merkt voorts op dat de personen die van de inkomensvervangende tegemoetkoming 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 inkomensvervangende tegemoetkoming te verminderen. Het arrest van het Hof nr. 133/2015 van 1 oktober 2015 is, volgens de Ministerraad, niet pertinent omdat het betrekking heeft op de maatschappelijke dienstverlening door het OCMW en niet op de inkomensvervangende tegemoetkoming.

In ondergeschikte orde wijst de Ministerraad erop dat de achteruitgang ingevoerd bij de wet van 26 maart 2018 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.4.3. De verzoekende partijen herinneren eraan dat de bestreden regeling tot gevolg heeft dat een aantal personen met een handicap, in vergelijking met de huidige situatie, geen recht zal hebben op een inkomensvervangende tegemoetkoming 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.

Het is niet omdat de wetgever heeft voorzien in overgangsmaatregelen die tot gevolg hebben te beletten dat huidige gerechtigden op de inkomensvervangende tegemoetkomingen 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 van personen die voorheen aanspraak konden maken op de inkomensvervangende tegemoetkoming zullen immers niet langer aanspraak erop kunnen maken omdat zij niet kunnen aantonen dat zij tien jaar in België verblijven.

Inhoudelijk verwijzen de verzoekende partijen naar hun uiteenzetting met betrekking tot de relevantie en de evenredigheid van het bij artikel 23 van de wet van 26 maart 2018 ingevoerde verschil in behandeling. Ze hebben daarin met name aangevoerd 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 bijstandstelsel uitsluit van het voordeel van de inkomensvervangende tegemoetkoming.

- B -

B.1. Artikel 4, § 1, van de wet van 27 februari 1987 « betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap » (hierna : de wet van 27 februari 1987), zoals het is gewijzigd bij artikel 23 van de wet van 26 maart 2018 « betreffende de versterking van de economische groei en de sociale cohesie » (hierna : de wet van 26 maart 2018), en zoals thans van toepassing, bepaalt :

« De tegemoetkomingen bedoeld in artikel 1 kunnen enkel toegekend worden aan een persoon die zijn werkelijke verblijfplaats in België heeft en die :

1° Belg is;

2° onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie;

3° Marokkaan, Algerijn of Tunesiër is en die voldoet aan de voorwaarden van de Verordening (EEG) nr. 1408 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;

4° staatloos is en die onder de toepassing valt van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, ondertekend in New York op 28 september 1954 en goedgekeurd door de wet van 12 mei 1960;

5° vluchteling is zoals 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;

6° niet tot de in 1° tot 5° bepaalde categorieën behoort, maar die tot 21 jaar de verhoging van de kinderbijslag genoten heeft, bedoeld in artikel 47, § 1, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders of in artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen.

Voor de inkomensvervangende tegemoetkoming moet de persoon bovendien gedurende ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België hebben gehad.

Voor de toepassing van deze wet wordt het werkelijk verblijf in België bepaald door middel van informatie, voor de gerechtigde opgenomen en bewaard in het Rijksregister overeenkomstig artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen ».

B.2.1. Luidens de artikelen 1 en 2 van de wet van 27 februari 1987 kunnen personen met een handicap drie types van tegemoetkoming krijgen: de inkomensvervangende tegemoetkoming, die wordt toegekend aan de persoon met een handicap die 21 tot 65 jaar oud is en wiens lichamelijke of psychische toestand zijn verdienvermogen heeft verminderd; de integratietegemoetkoming, die wordt toegekend aan de persoon met een handicap die 21 tot 65 jaar oud is en bij wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld; de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, die wordt toegekend aan de persoon met een handicap die ten minste 65 jaar oud is en bij wie een gebrek aan of een vermindering van zelfredzaamheid is vastgesteld.

Die tegemoetkomingen vormen een financiële hulp waarvan het bedrag prioritair de bestaanszekerheid van de minstbedeelden moet waarborgen (*Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 448/1, p. 2). Het bedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming verschilt naar gelang van de gezinssituatie van de gerechtigde en benadert het bedrag van het leefloon dat in vergelijkbare situaties wordt toegekend (artikel 6, § 2). Het bedrag van de integratietegemoetkoming en van de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden is een vast bedrag dat varieert volgens de graad van zelfredzaamheid van de gerechtigde (artikel 6, § 3).

B.2.2. De regeling in verband met de tegemoetkomingen aan personen met een handicap vormt een bijzonder stelsel van maatschappelijke hulp. In tegenstelling tot het traditionele stelsel van de sociale zekerheid, dat de betaling van bijdragen inhoudt, wordt dit bijzonder stelsel volledig gefinancierd door de algemene inkomsten van de Staat en wil het een door de wet bepaald inkomen verschaffen aan diegenen die niet over voldoende andere bestaansmiddelen beschikken.

B.2.3. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 27 februari 1987 blijkt dat de wetgever de drie in de wet bedoelde tegemoetkomingen enkel heeft willen toekennen aan de personen met een handicap wier inkomen niet een bepaald plafond overschrijdt. Aangezien die tegemoetkomingen uitsluitend worden gefinancierd met overheidsgeld, bestond het door de wetgever nagestreefde doel erin ze toe te kennen aan de minstbedeelden (memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 448/1, pp. 2 en 6).

B.3.1. Het voordeel van de in het geding zijnde tegemoetkomingen, dat oorspronkelijk bij artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 was beperkt tot de Belgen, de vluchtelingen, de staatlozen en de personen van onbepaalde nationaliteit, is bij de wet van 20 juli 1991 uitgebreid tot twee bijkomende categorieën van vreemdelingen, namelijk de « personen die vallen onder de toepassing van de verordening (EEG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 » en de personen « die tot 21 jaar genoten hebben van de verhoging van de kinderbijslag voorzien in artikel 47, § 1, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders ». Bij de wet van 22 februari 1998 heeft de wetgever vervolgens het voordeel van de in het geding zijnde tegemoetkomingen uitgebreid tot de personen die een soortgelijke verhoging hebben genoten waarin de regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen voorziet. De programmawet (I) van 24 december 2002 heeft het mogelijk gemaakt in het toepassingsgebied van de wet alle Europese onderdanen op te nemen, alsook de Marokkanen, Algerijnen of Tunesiërs die voldoen aan de voormelde verordening (EEG) nr. 1408/71.

B.3.2. De geleidelijke uitbreiding van het personele toepassingsgebied van het stelsel van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap werd vanuit een drievoudig perspectief doorgevoerd : voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit de internationale verbintenissen van België; gelijke tred houden met het stelsel van het bestaansminimum en met dat van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden; en vermijden dat de handicap van kinderen van vreemdelingen, die wegens hun handicap verhoogde kinderbijslag hebben genoten, niet langer door de overheid in aanmerking wordt genomen.

B.4.1. Vóór de inwerkingtreding van het bestreden artikel 23 van de wet van 26 maart 2018, werd door de wet van 27 februari 1987 niet voorzien in een algemene voorwaarde met betrekking tot de duur van het werkelijke verblijf van de gerechtigden op de inkomensvervangende tegemoetkoming in België. Er was alleen vereist zijn hoofdverblijfplaats in België te hebben.

B.4.2. Wat betreft de voorwaarde die voortaan bij artikel 4, § 1, tweede en derde lid, van de wet van 27 februari 1987, zonder onderscheid, aan alle categorieën van mogelijke gerechtigden op de inkomensvervangende tegemoetkoming 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 de bestaande toekenningsvoorwaarden van werkelijk verblijf in België uit te breiden tot een minimumduurtijd van verblijf 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 inkomensvervangende tegemoetkoming om gedurende tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België te hebben gehad.

[...]

De inkomensvervangende tegemoetkoming beoogt de bescherming van een kwetsbare groep in onze samenleving, [...]. Het is van belang dus dat deze tegemoetkoming gereserveerd blijft voor deze kwetsbare groep van mensen die die tegemoetkoming echt nodig hebben.

[...]

Verder is de maatregel ook bedoeld om de evolutie van de kosten van de inkomensvervangende tegemoetkoming te beheersen. Statistieken wijzen erop dat de kosten van deze bijstandsregeling met 27 % zijn gestegen in 10 jaar tijd (een jaarlijkse uitgave van 1 104 miljoen euro in 2007 en een jaarlijkse uitgave van 1 428 miljoen in 2016). Het aantal begunstigden is met bijna 30 % toegenomen over een periode van 10 jaar (137 242 begunstigden in 2007 en 179 452 begunstigden in 2016).

[...]

Het is ook gerechtvaardigd voorzichtig te zijn om het uitzonderlijke karakter van deze regeling [te bewaren] en deze strikt te omkaderen. Deze omkadering veronderstelt meer bepaald dat er rekening wordt gehouden met soortgelijke regelingen die in andere Europese landen zijn ingevoerd om te voorkomen dat er bepaalde filières ontstaan als gevolg van een buitenkans-effect door verschillen in de wetgeving tussen de lidstaten.

[...]

Om al die redenen, laat dit wetsontwerp het ontvangen van een inkomensvervangende tegemoetkoming afhangen van een verblijfsvoorwaarde van 10 jaar in België waarvan 5 jaar ononderbroken. 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 ononderbroken, 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, 2017-2018, DOC 54-2839/001, pp. 184, 185, 188, 189 en 190).

B.5. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de Grondwet. De verzoekende partijen betogen dat de invoeging, bij het bestreden artikel 23 van de wet van 26 maart 2018, van een voorwaarde van een werkelijk verblijf in België van tien jaar, waarvan vijf jaar ononderbroken, die het recht op het voordeel van de inkomensvervangende tegemoetkoming 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 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 :

« 1. Wat het invoeren van een bijkomende verblijfsvoorwaarde betreft, kan worden verwezen naar advies 59.786/1/V dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 16 augustus 2016 heeft uitgebracht over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 januari 2017 ‘ tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen ’, waarin over een identieke verblijfsvoorwaarde het volgende werd opgemerkt :

‘ [...]

3. De ontworpen regeling houdt een beperking in van het recht op een IGO, dat een onderdeel is van het recht op sociale bijstand dat is gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet.

[...]

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 ’ » (*ibid.*, pp. 526-529).

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

« In antwoord op de tweede opmerking van de Raad van State in zijn voormeld advies betreffende overeenstemming van de maatregel met artikel 23 van de Grondwet, moet het volgende worden verduidelijkt.

Het *standstill*-beginsel van artikel 23 van de Grondwet houdt in dat het de bevoegde wetgever verboden is om maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, eerste lid en derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht ten aanzien van hun situatie onder de gelding van de vroegere wetgeving, tenzij een eventuele aanzienlijke achteruitgang verantwoord kan worden door een reden van algemeen belang.

De maatregel betreft enkel de toekenningsvoorwaarden van de inkomensvervangende tegemoetkoming. 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.

De maatregel zal ook enkel van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, en is niet van toepassing op reeds toegekende inkomensvervangende tegemoetkomingen. De huidige gerechtigden behouden hun rechten.

Het is in het algemeen belang dat een eventueel misbruik of fraude en het daarmee gepaard gaande welvaartstoerisme bij de vaststelling ervan wordt ontmoedigd vooraleer het een onderdeel kan worden van de vaste praktijk die zodoende onder toepassing zou vallen van het *standstill*-beginsel dat de Grondwetgever – en waar de Raad van State in zijn advies naar verwijst – wenste in te voeren met artikel 23 van de Grondwet.

Er moet trouwens worden opgemerkt dat de personen met een handicap die, in voorkomend geval, niet zouden kunnen genieten van de inkomensvervangende tegemoetkoming, mogelijks en indien zij aan de voorwaarden voldoen hun recht kunnen laten gelden op maatschappelijke integratie zoals voorzien door de wet van 26 mei 2002.

[...]

In subsidiaire orde, zelfs als men zou oordelen dat er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau door de beoogde versterking van de band met de gerechtigden met België en [zijn] stelsel van sociale bijstand, wat overigens zoals hierboven blijkt uitdrukkelijk niet het geval is, is deze achteruitgang verantwoord door sterke overwegingen van algemeen belang » (*ibid.*, pp. 186-187).

B.8. Door alle categorieën van gerechtigden op een inkomensvervangende tegemoetkoming, zonder enig onderscheid, te onderwerpen aan een voorwaarde van een werkelijk verblijf in België gedurende tien jaar, waarvan vijf jaar zonder onderbreking, heeft het bestreden artikel 23 van de wet van 26 maart 2018 derhalve tot gevolg dat een aantal personen met een handicap, die tot alle in die bepaling beoogde categorieën kunnen behoren, het recht op de inkomensvervangende tegemoetkoming 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 inkomensvervangende tegemoetkoming wijzigt en dat de personen die niet langer het voordeel van de inkomensvervangende tegemoetkoming zouden kunnen genieten, hun recht op maatschappelijke integratie zullen kunnen laten gelden, volstaat, in navolging van het arrest van het Hof, nr. 6/2019 van 23 januari 2019, met betrekking tot de verblijfsvoorwaarde, zoals ingevoerd 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 », 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 inkomensvervangende tegemoetkoming onder controle te houden, omdat de kost voor dit bijstandsstelsel in tien jaar tijd met 27 % zou vermeerderd zijn. 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.

B.9.2. Om gerechtigd te zijn op de inkomensvervangende tegemoetkoming dient de aanvrager volgens artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 27 februari 1987 in de eerste plaats te behoren tot één van de vermelde categorieën van personen. Naast de personen die de Belgische nationaliteit bezitten (artikel 4, § 1, eerste lid, 1^o) komen bepaalde categorieën van vreemdelingen in aanmerking op grond van internationale verbintenissen die België heeft aangegaan (artikel 4, § 1, eerste lid, 2^o tot 5^o). Andere categorieën van vreemdelingen komen slechts in aanmerking op voorwaarde dat zij « tot 21 jaar de verhoging van de kinderbijslag genoten [hebben], bedoeld in artikel 47, § 1, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders of in artikel 20, § 2, van het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen ».

Daarnaast bepaalt artikel 4, § 2, van de wet van 27 februari 1987 dat de Koning, « bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad » de toepassing van de voormelde wet kan uitbreiden tot andere categorieën van personen dan die welke zijn beoogd in artikel 4, § 1, die hun werkelijke verblijfplaats in België hebben. Het koninklijk besluit van 17 juli 2006 « tot uitvoering van artikel 4, § 2, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap » heeft het personeel toepassingsgebied uitgebreid tot de personen die « onderdaan [zijn] van IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland die voldoen aan de voorwaarden van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en in België hun werkelijke verblijfplaats hebben », die « de echtgenoot, de wettelijk samenwonende, of een ander gezinslid zijn in de zin van de

vernoemde Verordening nr. 1408/71 van 14 juni 1971 van een persoon zoals bedoeld in artikel 4, § 1, 1° tot 5° van de voornoemde wet van 27 februari 1987 of van een onderdaan van een Staat bedoeld in artikel 1, 1° van dit besluit, zelf geen onderdaan zijnde van deze Staten, en die in België hun werkelijke verblijfplaats hebben » en die « ingeschreven zijn als vreemdeling in het bevolkingsregister ».

B.9.3. Artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 27 februari 1987 vereist daarnaast - wat niet door de verzoekende partijen wordt betwist - dat de gerechtigde op de inkomensvervangende tegemoetkoming zijn werkelijke verblijfplaats in België moet hebben. Ter uitvoering van artikel 4, § 3, van de wet van 27 februari 1987 bepaalt artikel 3 van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 « betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming » dat wordt geacht zijn werkelijke verblijfplaats in België te hebben, de gerechtigde die er zijn hoofdverblijfplaats heeft en er bestendig en daadwerkelijk verblijft.

Volgens artikel 4, § 1, derde lid, van de wet van 27 februari 1987 wordt voor de toepassing van voormelde wet het werkelijke verblijf in België bepaald door middel van informatie, voor de gerechtigde opgenomen en bewaard in het Rijksregister overeenkomstig artikel 3, eerste lid, 5°, van de wet van 8 augustus 1983 « tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen ». Met die informatie wordt de « hoofdverblijfplaats » bedoeld.

B.9.4. Voor de inhoud van het begrip « hoofdverblijfplaats » moet rekening worden gehouden met artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 « betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten » (hierna : de wet van 19 juli 1991).

Volgens voormeld 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.9.5. Los van de wet van 27 februari 1987 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.9.6. 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, B.9.3 en B.9.4 vermelde vereisten.

B.9.7. Gelet op het niet-contributieve karakter van het stelsel van de inkomensvervangende tegemoetkoming, 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 inkomensvervangende tegemoetkoming vormt bovendien een legitieme doelstelling. Bij de beoordeling van de bestreden bepaling dient echter ook ermee rekening te worden gehouden dat de inkomensvervangende tegemoetkoming een minimumvoorziening is, die slechts aan de mindergegoeden kan worden toegekend.

B.9.8. 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 gerechtigde op de inkomensvervangende tegemoetkoming, 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 inkomensvervangende tegemoetkoming, aangezien ook kan worden verwezen naar andere factoren zoals de opeenvolgende wettelijke uitbreidingen van het personeel toepassingsgebied.

B.9.9. 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 partijen 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 » (hierna : de verordening (EG) nr. 883/2004).

B.10.2. De Ministerraad voert aan dat de verordening (EG) nr. 883/2004 niet van toepassing is op de inkomensvervangende tegemoetkoming, gelet op het feit dat die verordening, krachtens artikel 3, lid 5, ervan, niet van toepassing is op « sociale en medische bijstand ». Daarvoor wordt verwezen naar de parlementaire voorbereiding van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 « tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 8) en de Ministerraad meent dat de redenering kan worden getransponeerd naar de inkomensvervangende tegemoetkoming.

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 werkingssfeer, 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 inkomensvervangende tegemoetkoming, 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 inkomensvervangende tegemoetkoming, 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 inkomensvervangende tegemoetkoming 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, § 1, van de wet van 27 februari 1987 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 paragraaf 1 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 tweede onderdeel van het eerste middel zijn gegrond. Aangezien de overige onderdelen van het eerste middel niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen ze niet te worden onderzocht.

B.12. Artikel 4, § 1, tweede lid, van de wet van 27 februari 1987, zoals ingevoegd bij artikel 23 van de wet van 26 maart 2018, dient te worden vernietigd.

Daarmee samenhangend dient ook artikel 4, § 1, derde lid, van de wet van 27 februari 1987, zoals ingevoegd bij artikel 23 van de wet van 26 maart 2018, te worden vernietigd.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 4, § 1, tweede en derde lid, van de wet van 27 februari 1987 « betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap », zoals ingevoegd bij artikel 23 van de wet van 26 maart 2018 « betreffende de versterking van de economische groei en de sociale cohesie ».

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 12 maart 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût