



Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 41/2022 van 17 maart 2022 Rolnummers : 7492 en 7493

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 « tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen », gesteld door de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune en E. Bribosia, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus rechter R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij twee vonnissen van 5 januari 2021, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 13 januari 2021, heeft de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen het *standstill*-beginsel en artikel 23 van de Grondwet in zoverre het de Federale Pensioendienst de mogelijkheid biedt om een herzieningsbeslissing te nemen waarbij het recht op een inkomensgarantie voor ouderen wordt ingetrokken op grond van de artikelen 2, 6^o, en 4 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, terwijl het nieuwe feit in de zin van artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, dat die herziening heeft veroorzaakt, op zichzelf beschouwd, strikt genomen geen enkele weerslag zou hebben op het recht op een inkomensgarantie voor ouderen van de gerechtigde ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7492 en 7493 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- Fama Achbak, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Lahssaini, advocaat bij de balie te Brussel (in de zaak nr. 7492);
- Moulouda Ghermaoui, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Huisman, advocaat bij de balie te Brussel (in de zaak nr. 7493);
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Ben Messaoud, Mr. M. Kerkhofs en Mr. P. Slegers, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 8 december 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, 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 22 december 2021 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 22 december 2021 in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtsplegingen in het bodemgeschil*

De Federale Pensioendienst (hierna : de FPD) is overgegaan tot de herziening van het recht op een inkomensgarantie voor ouderen van twee personen van Marokkaanse nationaliteit.

De eerste, die de eisende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 7492 is, genoot een inkomensgarantie voor ouderen sedert 1 augustus 2011, ingevolge een beslissing van de FPD van 1 december 2010. Op dat ogenblik deelde zij haar hoofdverblijfplaats met haar oudste zoon, diens echtgenote en de drie kinderen van dat echtpaar. Vanaf 4 februari 2018 verandert die persoon van hoofdverblijfplaats, die zij voortaan deelt met haar andere zoon, diens echtgenote en de twee kinderen van dat echtpaar. Ingevolge de verandering van woonplaats en de wijziging van de gezinssamenstelling gaat de FPD over tot de herziening van het recht van die persoon op een inkomensgarantie voor ouderen vanaf 1 februari 2018, om reden dat zij niet aan de nationaliteitsvoorwaarde voldoet. De FPD verzoekt haar de vanaf die datum ten onrechte ontvangen bedragen terug te betalen, voor een bedrag van 4 324,20 euro. Later heeft die persoon de Belgische nationaliteit verkregen en geniet zij sedert 1 april 2019 opnieuw een recht op een inkomensgarantie voor ouderen.

De tweede, die de eisende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 7493 is, genoot een inkomensgarantie voor ouderen sedert 1 november 2009, ingevolge een beslissing van de FPD van 5 april 2010. Op dat ogenblik deelde zij haar hoofdverblijfplaats met haar zoon, diens echtgenote en het kind van dat echtpaar. Drie andere kinderen worden geboren tussen 10 augustus 2012 en 24 juni 2019. Ingevolge de wijziging van de gezinssamenstelling gaat de FPD over tot de herziening van het recht van die persoon op een inkomensgarantie voor ouderen vanaf 1 maart 2014 om reden dat zij niet aan de nationaliteitsvoorwaarde voldoet. De FPD verzoekt haar de vanaf die datum ten onrechte ontvangen bedragen terug te betalen, voor een bedrag van 5 592,05 euro.

Die twee personen betwisten ieder de haar betreffende herzieningsbeslissing van de FPD voor de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel, die de verwijzende rechter is. In haar vonnissen stelt de Franstalige Arbeidsrechtbank te Brussel vast dat die personen het recht op een inkomensgarantie voor ouderen hebben genoten op grond van de

Marokkaanse nationaliteit van de zoon met wie zij ieder samenwoonden op het ogenblik van de oorspronkelijke beslissing van de FPD, krachtens artikel 65 van de Euro-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds. Vanaf die datum voldeden zij aan de voorwaarden voor de toekenning van een inkomensgarantie voor ouderen aangezien zij onder hetzelfde dak woonden als een lid van hun familie dat een beroepsactiviteit in België uitoefent.

De verwijzende rechter stelt vast dat de wetgever, vóór het aannemen van de wet van 8 december 2013 « tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » (hierna : de wet van 8 december 2013), het begrip « gezinslid » van een werknemer van Marokkaanse nationaliteit, bedoeld in artikel 65 van de Euro-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, niet definieerde. Bijgevolg werd dat begrip ruim geïnterpreteerd. Ingevolge de wijziging ervan bij de wet van 8 december 2013 definieert artikel 2 van de wet van 22 maart 2001 « tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » (hierna : de wet van 22 maart 2001) het begrip « gezinslid » in het kader van de Euro-mediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, voortaan als de niet feitelijk of van tafel en bed gescheiden echtgenoot of de niet uit de echt gescheiden echtgenoot. De wetgever heeft evenwel in een overgangsbepaling voorzien in artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013. Volgens dat artikel behouden de personen ten aanzien van wie een beslissing inzake inkomensgarantie voor ouderen werd getroffen met uitwerking ten laatste vóór 1 januari 2014, het hun toegekende bedrag tot op het ogenblik dat ambtshalve of op aanvraag een beslissing wordt genomen door de FPD naar aanleiding van nieuwe feiten die zich voordoen ten vroegste op 1 januari 2014.

De verwijzende rechter merkt op dat, met toepassing van die bepaling, de FPD is overgegaan tot de herziening van het recht van de eisende partijen op een inkomensgarantie voor ouderen ingevolge de wijziging van hun gezinssamenstelling, die volgens de FPD een « nieuw feit » uitmaakt, en zulks ook al heeft die wijziging als dusdanig geen enkele weerslag op de berekening van de inkomensgarantie voor ouderen van de betrokkenen. De verwijzende rechter staat stil bij het redelijke en evenredige karakter van de in het geding zijnde bepaling wat dat punt betreft en, bijgevolg, bij de bestaanbaarheid ervan met artikel 23 van de Grondwet en met de erin vervatte *standstill*-verplichting. Bijgevolg houdt de verwijzende rechter de uitspraak aan en stelt hij de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 7492 voert aan dat artikel 2, 6°, van de wet van 22 maart 2001, ingevoegd bij de wet van 8 december 2013, de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting schendt door de restrictieve definitie van het erin vervatte begrip « gezinslid ». Die definitie sluit de bloedverwanten in de opgaande lijn uit van het voordeel van de inkomensgarantie voor ouderen, in tegenstelling tot hetgeen voordien gold, zodat artikel 2, 6°, van de wet van 22 maart 2001 een aanzienlijke achteruitgang van de bescherming inzake het recht op sociale bijstand vormt.

Die achteruitgang wordt bovendien niet verantwoord door een reden van algemeen belang. Bij de wet van 8 december 2013 worden doelstellingen inzake administratieve vereenvoudiging en beperking van misbruiken nagestreefd, hetgeen de in artikel 2, 6°, van de wet van 22 maart 2001 vermelde restrictieve definitie niet verantwoordt. Daarenboven verantwoordt de zorg van de wetgever om de definitie van « gezinslid » in de wet van 22 maart 2001 af te stemmen op die van de verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels » de aldus doorgevoerde aanzienlijke achteruitgang evenmin.

A.1.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 7492 voert vervolgens aan dat artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 eveneens de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting schendt. Zonder nadere precisering voorziet die bepaling in een automatische wijziging van de toekenning van een inkomensgarantie voor ouderen wanneer een nieuw feit zich voordoet in de situatie van de gerechtigde. De eisende partij voor de verwijzende rechter merkt op dat de mogelijkheden tot herziening van de

inkomensgarantie voor ouderen worden beoogd in artikel 14 van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 « tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen » (hierna : het koninklijk besluit van 23 mei 2001), dat niet preciseerd dat het nieuwe feit dat aan de oorsprong van de herziening ligt, een element moet zijn dat het mogelijk maakt de grondslag van het recht of de berekening van het bedrag te wijzigen. De vaagheid van artikel 14 van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 ligt aan de oorsprong van verschillen in de rechtspraak van de hoven en rechtbanken. Sommige rechters geven de voorkeur aan een strikte interpretatie van de feiten die tot een herziening kunnen leiden, door te eisen dat de « nieuwe feiten » een weerslag moeten hebben op het beginsel of op het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen. Omgekeerd zijn andere rechters van oordeel dat elke wijziging van de situatie van de gerechtigde tot een herziening kan leiden, ongeacht of die wijziging al dan niet een weerslag heeft op het recht op een inkomensgarantie voor ouderen. Te dezen neemt de FPD die tweede interpretatie aan, door rekening te houden met een element dat geen verband houdt met de grondslag van het recht op een inkomensgarantie voor ouderen en dat geen enkele weerslag heeft op de berekening van het bedrag, aangezien het aantal kleinkinderen dat samenwoont met de gerechtigde, geen weerslag heeft op de berekening van het bedrag van de inkomensgarantie voor ouderen. Bijgevolg vormt de door de FPD gegeven interpretatie aan artikel 14 van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 een aanzienlijke achteruitgang in het recht op sociale bescherming.

Daarenboven wordt door de wetgever geen enkele reden van algemeen belang aangevoerd om het bestaan van die aanzienlijke achteruitgang te verantwoorden : in de parlementaire voorbereiding wordt met geen woord gerept over die kwestie, en de algemene doelstellingen van de wetgever maken het evenmin mogelijk die achteruitgang te verantwoorden. De interpretatie van artikel 14 van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 had evenwel bijzondere aandacht moeten krijgen vanwege de wetgever aangezien het aan de oorsprong ligt van uiteenlopende interpretaties van de FPD en van de hoven en rechtbanken. Het staat dus niet vast dat de wetgever de voorkeur heeft gegeven aan de maatregel die de rechten en vrijheden het minste aantast. Bijgevolg dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

A.2.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter in de zaak nr. 7493 voert aan dat artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 de *standstill*-verplichting schendt die is vervat in artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel en met het beginsel van het gewettigd vertrouwen. Artikel 2, 6°, van de wet van 22 maart 2001 sluit de bloedverwanten in de opgaande lijn immers uit van het voordeel van de inkomensgarantie voor ouderen, hetgeen het beschermingsniveau ter zake aanzienlijk vermindert. Die achteruitgang druist in tegen het door de wetgever nagestreefde doel dat erin bestaat aan de gehele bevolking een goed niveau van sociale bescherming te bieden.

A.2.2. Bovendien wordt de in het geding zijnde bepaling niet verantwoord door een reden van algemeen belang, aangezien de wetgever de redenen die de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau hebben gemotiveerd, niet zorgvuldig heeft uitgelegd, waartoe hij nochtans verplicht was.

A.2.3. Ten slotte doet de definitie van « gezinslid » die is vervat in artikel 2, 6°, van de wet van 22 maart 2001, ingevoegd bij de wet van 8 december 2013, op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op sociale bijstand. De in artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 bedoelde overgangsregeling voorziet immers niet in een uitzondering voor de personen die zich in de situatie van de eisende partij voor de verwijzende rechter bevinden. Bijgevolg dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

Die overgangsregeling schendt het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien de FPD gebruikmaakt van de procedure van herziening van ambtswege om het recht van bepaalde personen op een inkomensgarantie voor ouderen in te trekken om reden dat de bloedverwanten in de opgaande lijn niet meer onder de in de wet bedoelde definitie vallen, terwijl de situatie van die personen niet is gewijzigd, aangezien zij nog steeds dezelfde afstammingsband hebben met de persoon die voordien voor hen het recht op een inkomensgarantie voor ouderen opende. Die vaststelling wordt versterkt door het feit dat bepaalde personen soms gedurende tien jaar een inkomensgarantie voor ouderen hebben genoten. De wetgever kan weliswaar beoordelen of een beleidswijziging opportuun is, maar het komt hem toe geen afbreuk te doen aan de legitieme verwachtingen van de bloedverwanten in de opgaande lijn van Marokkaanse onderdanen die erin bestaan het voordeel van een inkomensgarantie voor ouderen te behouden aangezien zij ze jarenlang hebben genoten. Door niet in een uitzondering voor die personen te voorzien, heeft de wetgever het rechtszekerheidsbeginsel geschonden, met inbegrip van het beginsel van gewettigd vertrouwen. Bovendien is de in artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 bedoelde overgangsregeling niet redelijk verantwoord ten opzichte van het door de wetgever nagestreefde doel dat erin bestaat het ouderen mogelijk te maken een menswaardig leven te leiden.

A.3.1. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat het Hof niet bevoegd is om de prejudiciële vraag te beantwoorden omdat uit de motivering van de verwijzingsvonnissen blijkt dat de vraag in werkelijkheid betrekking heeft op artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 en niet op artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013, aangezien de in de prejudiciële vraag bedoelde herzieningsprocedure wordt geregeld bij dat koninklijk besluit.

A.3.2. In ondergeschikte orde preciseert de Ministerraad dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de in artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 bedoelde overgangsregeling en niet op de voorwaarden voor de toekenning van een inkomensgarantie voor ouderen : in zijn vonnis trekt de verwijzende rechter de grondwettigheid van artikel 2, 6°, van de wet van 22 maart 2001 niet in twijfel. De vraag heeft enkel betrekking op de mildering die door de overgangsregeling waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet wordt ingevoerd wat betreft de wijziging van de voorwaarden voor de toekenning van een inkomensgarantie voor ouderen. De Ministerraad merkt op dat het Hof die regeling bij zijn arrest nr. 64/2019 van 8 mei 2019 bestaanbaar heeft geacht met artikel 23 van de Grondwet, gelet op het doel misbruiken te voorkomen. Het heeft bovendien geoordeeld dat die overgangsmaatregel de overgang van de oude regel naar de nieuwe regel verzachtte door het de gerechtigde mogelijk te maken een - per definitie hoger - bedrag te behouden zolang zich geen nieuwe feiten voordoen. Daarenboven heeft het Hof geoordeeld dat het bij de overgangsbepaling in aanmerking genomen criterium, namelijk de wijziging in de gezinssamenstelling, adequaat was ten opzichte van de criteria voor het toekennen van een inkomensgarantie voor ouderen.

De Ministerraad merkt op dat de in het geding zijnde bepaling de rechten van de gerechtigden van een inkomensgarantie voor ouderen niet vermindert : integendeel, zij behoudt die rechten, zij het slechts tijdelijk. Bij gebrek aan een overgangsmaatregel zouden de rechten van de eisende partijen voor de verwijzende rechter trouwens meer worden aangetast. Bovendien is de keuze voor het criterium van het « nieuwe feit », bedoeld in de in het geding zijnde bepaling, niet onredelijk. Een inkomensgarantie voor ouderen wordt immers toegekend op grond van een beoordeling van bepaalde feitelijke voorwaarden. Het is dus relevant om over te gaan tot een nieuwe beoordeling in het geval waarin nieuwe feiten zich voordoen en om het criterium van de beoordeling in aanmerking te nemen als criterium voor het ingaan van de toepassing van de nieuwe regelgeving. Het resultaat van de beoordeling mag dan weer geen criterium voor de uitvoering van de regeling vormen, tenzij wordt vooruitgelopen op de uitkomst ervan.

Omgekeerd zou een eventueel behoud van het recht op een inkomensgarantie voor ouderen voor de personen die niet aan de nieuwe voorwaarden voor de toekenning van dat recht voldoen hoewel nieuwe feiten zich voordoen, een discriminerende maatregel uitmaken ten aanzien van de personen die een nieuwe aanvraag voor een inkomensgarantie voor ouderen hebben ingediend en die het voordeel van dat recht niet toegekend zouden krijgen om reden dat zij niet aan de wettelijke voorwaarden voldoen. Daarenboven zou het onmogelijk zijn om te voorzien in een regel voor de berekening van de inkomensgarantie voor ouderen die van toepassing is op de personen die niet meer aan de wettelijke voorwaarden voldoen om ze te genieten, aangezien het niet mogelijk is om te voorzien in regels voor de berekening van een recht dat niet bestaat. Bijgevolg is de overgangsmaatregel waarbij het « nieuwe feit » in aanmerking wordt genomen als element dat aanleiding geeft tot de herziening van het recht op een inkomensgarantie voor ouderen, relevant en vermindert hij de rechten van de gerechtigden niet, aangezien hij, integendeel, de vermindering ervan verzacht. De prejudiciële vraag dient dus ontkennend te worden beantwoord.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 « tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » (hierna : de wet van 8 december 2013).

Die wet wijzigt een aantal voorwaarden voor de toekenning van een inkomensgarantie voor ouderen, bedoeld in de wet van 22 maart 2001 « tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » (hierna : de wet van 22 maart 2001).

B.1.2. 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, BZ 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 financiële hulp toegekend aan personen die de wettelijke pensioenleeftijd bedoeld in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 23 december 1996 « tot uitvoering van de artikelen 15, 16 en 17 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels », bereikt hebben (hierna : ouderen) die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken.

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, enerzijds, met een jaarlijks maximumbedrag van de garantie dat wordt bepaald op basis van de situatie van de gerechtigde, naargelang hij al dan niet zijn hoofdverblijfplaats deelt met een of meerdere andere personen en, anderzijds, met de bestaansmiddelen van de betrokkene. Die elementen bepalen immers diens staat van behoeftigheid.

B.1.3. Krachtens artikel 4, eerste lid, 1^o, en tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 dient de gerechtigde de Belgische nationaliteit te bezitten en zijn hoofdverblijfplaats in België te hebben. Artikel 4, tweede lid, van de wet van 22 maart 2001 somt op limitatieve wijze de gevallen op waarin personen die niet de Belgische nationaliteit bezitten maar wel hun hoofdverblijfplaats in België hebben, recht op een IGO kunnen hebben. Het betreft onder meer de « onderdanen van een land waarmee België terzake een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten of het bestaan van een feitelijke wederkerigheid heeft erkend » (eerste lid, 5^o).

B.1.4. Daaronder vallen krachtens artikel 65, lid 1, eerste alinea, van de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese

Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds onder meer « de werknemers van Marokkaanse nationaliteit en de bij hen woonachtige gezinsleden ». Die personen moeten « op het gebied van de sociale zekerheid onder een regeling [vallen] die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en de eigen onderdanen van de lidstaten waar zij werkzaam zijn ».

Voor de oudere gezinsleden van een Marokkaanse werknemer die niet de Belgische nationaliteit bezitten, is de IGO met andere woorden een afgeleid recht, dat wordt geopend doordat één van hun gezinsleden in België werkt.

Het begrip « gezinsleden » wordt niet gedefinieerd in de voormelde Euro-mediterrane overeenkomst. Het Hof van Justitie heeft evenwel geoordeeld dat de draagwijdte van het begrip « gezinsleden » niet beperkt is tot de echtgenoot en de kinderen van de migrerende werknemer, doch dat die « meer algemene uitdrukking » « ook andere verwanten van deze laatste, zoals zijn verwanten in opgaande lijn, [kan] omvatten » (HvJ, 11 november 1999, C-179/98, *Mesbah*, punten 43 tot 46).

B.1.5. Bij de wet van 8 december 2013 wordt in artikel 2 van de wet van 22 maart 2001 een 6° ingevoegd, waarbij het « gezinslid in het kader van de Euromediterrane akkoorden, geratificeerd tussen de lidstaten van de Europese Unie en respectievelijk Marokko, Algerije en Tunesië » wordt gedefinieerd als « de niet feitelijk of van tafel en bed gescheiden echtgenoot of de niet uit de echt gescheiden echtgenoot ». De bloedverwanten in de opgaande lijn, zoals de eisende partijen voor de verwijzende rechter, worden niet beoogd door die definitie en hebben voortaan dus geen recht op een IGO.

B.1.6. In artikel 9 van de wet van 8 december 2013 wordt de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving bepaald :

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

De personen ten aanzien van wie een beslissing inzake inkomensgarantie voor ouderen werd getroffen met uitwerking ten laatste vóór 1 januari 2014, behouden het hen toegekende bedrag tot op het ogenblik dat ambtshalve of op aanvraag, conform de bepalingen van hoofdstuk 2, afdelingen 2 en 3, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 tot instelling van

een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, een herzieningsbeslissing wordt genomen en dit naar aanleiding van nieuwe feiten die zich voordoen ten vroegste op 1 januari 2014 ».

Die bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht :

« Paragraaf 2 voorziet een overgangsbepaling voor personen aan wie reeds met ingang vóór 1 januari 2014 een IGO werd toegekend. Zij behouden het op basis van de vorige regeling toegekende IGO-bedrag tot op het moment dat het ambtshalve of op aanvraag wordt herzien naar aanleiding van een feit dat zich voordoet ten vroegste vanaf 1 januari 2014. De herziening van het recht op IGO op basis van een feit vanaf 1 januari 2014 gebeurt op basis van de IGO[-]regels zoals voorzien in deze wet » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2953/001, p. 14).

B.1.7. Die bepaling heeft als gevolg dat de gerechtigde aan wie reeds vóór de inwerkingtreding van de wet van 8 december 2013 een IGO was toegekend, het onder de vroegere regeling toegekende bedrag in beginsel behoudt, zolang geen herzieningsbeslissing wordt genomen naar aanleiding van nieuwe feiten, zelfs indien hij niet langer aan de voorwaarden voldoet om een IGO te genieten.

B.2.1. De verwijzende rechter vraagt het Hof of artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 « tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen » het *standstill*-beginsel en artikel 23 van de Grondwet schendt « in zoverre het de Federale Pensioendienst de mogelijkheid biedt om een herzieningsbeslissing te nemen waarbij het recht op een inkomensgarantie voor ouderen wordt ingetrokken op grond van de artikelen 2, 6°, en 4 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, terwijl het nieuwe feit in de zin van artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, dat die herziening heeft veroorzaakt, op zichzelf beschouwd, strikt genomen geen enkele weerslag zou hebben op het recht op een inkomensgarantie voor ouderen van de gerechtigde ».

B.2.2. Artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 heeft betrekking op de herziening van ambtswege van het recht op een inkomensgarantie voor ouderen. Het bepaalt :

« De Dienst kan van ambtswege de rechten op inkomensgarantie herzien wanneer hij één van de volgende feiten vaststelt :

1° de wijziging van het aantal personen die dezelfde hoofdverblijfplaats delen en wiens bestaansmiddelen en pensioenen in aanmerking komen;

2° de wijziging van het aantal minderjarige kinderen en meerderjarige kinderen waarvoor kinderbijslag wordt genoten;

3° een wijziging in de bestaansmiddelen;

4° nieuwe bewijselementen met betrekking tot de eerder al dan niet in aanmerking genomen bestaansmiddelen;

5° nieuwe bewijselementen met betrekking tot de eerder al dan niet in aanmerking genomen bestaansmiddelen, ingevolge het overlijden van de gerechtigde op inkomensgarantie die zijn hoofdverblijfplaats niet deelt conform de bepaling van artikel 6, § 2 van de wet;

6° een wijziging in het bedrag van de pensioenen, die uitsluitend voortspuit uit een nieuwe toekenningsbeslissing; in dit geval wordt de beslissing herzien, rekening houdend met deze wijziging, zonder dat wordt overgegaan tot een nieuw onderzoek van de bestaansmiddelen.

Het recht op inkomensgarantie wordt, in voorkomend geval, herzien vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin de wijziging zich heeft voorgedaan ».

B.3. De bodemgeschillen hebben betrekking op personen die niet langer voldeden aan de voorwaarden voor de toekenning van een IGO ingevolge de in B.1.5 bedoelde definitie van het begrip « gezinslid in het kader van de Euromediterrane akkoorden, geratificeerd tussen de lidstaten van de Europese Unie en respectievelijk Marokko, Algerije en Tunesië ». In beide bodemgeschillen gaat het immers om de inwonende Marokkaanse moeder van een Marokkaan die in België werkt. Aangezien artikel 2, 6°, van de wet van 22 maart 2001 met ingang van 1 januari 2014 het afgeleide recht op een IGO beperkt tot « de niet feitelijk of van tafel en bed gescheiden echtgenoot of de niet uit de echt gescheiden echtgenoot », volstaat die familiale band van voorouder niet langer om recht te hebben op die uitkering.

Zij bleven dat recht evenwel tijdelijk genieten op grond van de overgangsmaatregel vervat in de in het geding zijnde bepaling. Na een herzieningsprocedure op grond van artikel 14, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 naar aanleiding van een wijziging van de gezinssamenstelling werd hun IGO evenwel stopgezet op grond van het voormelde artikel 2, 6°, van de wet van 22 maart 2001.

B.4.1. 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.

Tot de bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde rechten behoort het recht op sociale bijstand, waarmee onder meer het recht op een IGO verband houdt.

B.4.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.5.1. De Ministerraad voert aan dat het Hof niet bevoegd is om de prejudiciële vragen te beantwoorden omdat die in werkelijkheid betrekking hebben op artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001, aangezien de in de prejudiciële vragen beoogde « herzieningsbeslissing » het voorwerp uitmaakt van de in artikel 14, § 1, van dat koninklijk besluit bedoelde procedure. De Ministerraad voert voorts aan dat de saisine van het Hof beperkt is tot artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 en geen betrekking heeft op de artikelen 2, 6°, en 4 van de wet van 22 maart 2001, zoals gewijzigd bij de wet van 8 december 2013.

B.5.2. Alvorens het Hof kan onderzoeken of de beantwoording van de prejudiciële vragen tot zijn bevoegdheid behoort, dient het eerst de omvang van de saisine af te bakenen.

B.5.3. Uit de verwijzingsbeslissing in de zaak met rolnummer 7492 blijkt dat de eisende partij voor de verwijzende rechter verzocht had om een prejudiciële vraag te stellen over de bestaanbaarheid met artikel 23 van de Grondwet van artikel 2, 6°, van de wet van 22 maart 2001, waarbij de omschrijving van het begrip « gezinslid in het kader van de Euromediterrane akkoorden » werd gewijzigd. De verwijzende rechter is evenwel niet op dat verzoek ingegaan en heeft het Hof in de beide zaken enkel ondervraagd over artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013. Het Hof beperkt zijn toetsing bijgevolg tot die bepaling.

B.6.1. Uit de formulering van de prejudiciële vragen blijkt dat deze berusten op een verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling, in zoverre daarin wordt gesteld dat de mogelijkheid voor de Federale Pensioendienst om van ambtswege het recht op een IGO te

herzien zou voortvloeien uit artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013. Die bevoegdheid tot herziening wordt integendeel aan de Federale Pensioendienst toegekend bij artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001. Artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 regelt enkel de werking in de tijd van die wet en bepaalt dat de personen ten aanzien van wie « een beslissing inzake inkomensgarantie voor ouderen werd getroffen met uitwerking ten laatste vóór 1 januari 2014 », het hen toegekende bedrag behouden tot de datum waarop de Federale Pensioendienst een ambtshalve herzieningsbeslissing neemt naar aanleiding van de feiten vermeld in artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001.

B.6.2. In zoverre artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 voor de afbakening van zijn toepassingsgebied verwijst naar de herzieningsbeslissing die wordt genomen op grond van artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001, valt de toetsing ervan binnen de bevoegdheid van het Hof. Bij zijn arrest nr. 64/2019 van 8 mei 2019 heeft het Hof met betrekking tot de bestaanbaarheid van artikel 9, tweede lid, van de wet van 8 december 2013 met artikel 23 van de Grondwet geoordeeld :

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

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

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

B.6.3. Uit de verwijzingsbeslissingen in de voorliggende zaken en uit de formulering van de prejudiciële vragen blijkt evenwel dat de discussie in de bodemgeschillen thans een ander voorwerp heeft en in wezen gaat over de bevoegdheid die door artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 wordt toegekend aan de Federale Pensioendienst om van ambtswege het recht op een IGO te herzien. Met name stelt zich de vraag of elk nieuw feit dat verband houdt met de in artikel 14, § 1, 1^o tot 6^o, opgesomde gevallen aanleiding kan zijn voor een dergelijke herziening, dan wel of het enkel gaat om feiten die, in de bewoordingen van de verwijzende rechter, « een weerslag zou hebben op dat recht ».

B.6.4. Het Hof zou bijgevolg de prejudiciële vragen niet kunnen beantwoorden zonder zich uit te spreken over de interpretatie die aan artikel 14, § 1, van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 dient te worden gegeven, en over de wettigheid ervan, wat evenwel niet tot zijn bevoegdheid behoort.

B.7. De prejudiciële vragen behoren niet tot de bevoegdheid van het Hof.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vragen behoren niet tot de bevoegdheid van het Hof.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 maart 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul