

Rolnummer 7083
Arrest nr. 81/2019 van 23 mei 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 6, § 1, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, gesteld door het Arbeidshof te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 13 december 2018 in zake de Federale Pensioendienst tegen M.S., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 21 december 2018, heeft het Arbeidshof te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schendt artikel 6, § 1 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, zoals gewijzigd door de wet van 8 december 2013, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de interpretatie dat het een onweerlegbaar vermoeden of een materiële rechtsregel vastlegt, die inhoudt dat de gerechtigde op de inkomensgarantie steeds enkel aanspraak kan maken op het minimumbedrag van de uitkering (en niet op het verhoogde bedrag), wanneer deze gedomicilieerd is op een adres waarop nog een andere persoon gedomicilieerd is, terwijl in alle of de meeste andere sociale zekerheidsregelingen of residuaire stelsels, een dergelijke beperking niet bestaat ? »;

« Subsidiair : Schendt dezelfde bepaling artikel 23 van de Grondwet, doordat het recht op een inkomensgarantie voor ouderen als alleenstaande vanaf 1 januari 2014 ontnomen wordt aan bepaalde categorieën van gerechtigden op grond van het enkele feit dat andere personen op hetzelfde adres gedomicilieerd zijn, zonder dat nog de mogelijkheid bestaat om aan te tonen dat aan deze domiciliëring geen enkele vorm van feitelijke samenwoning of feitelijk gezin beantwoordt ? ».

Op 16 januari 2019 hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

Memories met verantwoording zijn ingediend door :

- de Federale Pensioendienst, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Pertry, advocaat bij de balie te Brussel;
- M.S., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. De Simone, advocaat bij de balie te Antwerpen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 17 maart 2016 beslist de Federale Pensioendienst het basisbedrag van de inkomensgarantie voor ouderen toe te kennen aan M.S., die evenwel aanspraak meent te maken op het verhoogde tarief voor alleenstaanden.

Bij vonnis van 19 juni 2017 vernietigt de Arbeidsrechtbank te Leuven de voormelde beslissing. Uit een onderzoek bleek dat M.S. een aparte wooneenheid heeft en geen gemeenschappelijk huishouden voert met de andere personen die op hetzelfde adres zijn gedomicilieerd.

De Federale Pensioendienst stelt hoger beroep in tegen dat vonnis. Zij voert aan dat de wetgever in 2013 heeft gekozen voor een onweerlegbaar vermoeden : het enkele feit van domiciliëring van andere personen op hetzelfde adres heeft tot gevolg dat de aanvrager geen aanspraak kan maken op het verhoogde tarief voor alleenstaanden. Het Arbeidshof te Brussel stelt vast dat de meeste andere socialezekerheidsregelingen of residuaire stelsels wel in de mogelijkheid voorzien om het vermoeden van een gemeenschappelijk huishouden te weerleggen. Alvorens uitspraak te doen, stelt het Arbeidshof de hiervoor aangehaalde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De rechters-verslaggevers waren in hun conclusies van oordeel dat de prejudiciële vragen onmiddellijk kunnen worden beantwoord, zonder de gewone procedure te volgen. Zij verwezen met name naar het arrest nr. 103/2018 van 19 juli 2018, waarin het Hof zich reeds over de in het geding zijnde bepaling heeft uitgesproken.

A.2. De Ministerraad is het daarmee eens. De motivering van het voormelde arrest kan naar zijn oordeel integraal worden overgenomen. De vergelijking met andere socialezekerheidsregelingen of residuaire stelsels is niet pertinent, aangezien ieder stelsel zijn eigen kenmerken heeft en zijn eigen omschrijving van het begrip samenwoning. De legitieme doelstellingen die het Hof in het vermelde arrest heeft aanvaard, zijn tevens dienstig om de tweede prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden.

A.3. M.S. wijst erop dat de prejudiciële vragen verschillen van de prejudiciële vraag waarop het Hof bij zijn arrest nr. 103/2018 heeft geantwoord. Zij betreffen niet het wel of niet delen van de hoofdverblijfplaats met andere personen, maar het onweerlegbaar vermoeden dat personen die dezelfde hoofdverblijfplaats delen een gemeenschappelijk huishouden hebben. De motivering van het voormelde arrest is om die reden niet pertinent om de prejudiciële vragen te beantwoorden, zodat zij niet met een arrest van onmiddellijk antwoord kunnen worden afgedaan.

De onweerlegbaarheid van het vermelde vermoeden is naar het oordeel van M.S. onevenredig en schendt het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Bovendien leidt zij voor alleenstaande gerechtigden die hun adres van domiciliëring delen met andere personen tot een aanzienlijke achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau die niet door de aangehaalde doelstellingen wordt verantwoord.

- B -

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op het wettelijk vermoeden, vervat in artikel 6, § 1, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, dat personen die dezelfde hoofdverblijfplaats delen een gemeenschappelijk huishouden hebben. Die personen kunnen geen aanspraak maken op het verhoogde tarief voor alleenstaanden, maar hebben enkel recht op het basisbedrag van de inkomensgarantie.

B.2. Artikel 6, § 1, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, zoals vervangen bij artikel 4 van de wet van 8 december 2013, bepaalt, met ingang van 1 januari 2014 :

« Het bedrag van de inkomensgarantie beloopt ten hoogste [8 420,61 euro (geïndexeerd)] per jaar.

Onverminderd de toepassing van afdeling 2 van dit hoofdstuk wordt dit bedrag toegekend aan de betrokkene die aan de in artikelen 3 en 17 bedoelde leeftijdsvoorwaarden voldoet en dezelfde hoofdverblijfplaats deelt met één of meerdere andere personen.

Worden geacht dezelfde hoofdverblijfplaats te delen, de aanvrager en elke andere persoon die gewoonlijk met hem op dezelfde plaats verblijft.

Het gewoonlijk verblijf blijkt uit de inschrijving in de bevolkingsregisters van de gemeente waar de verblijfplaats is gevestigd ».

B.3. De verwijzende rechter legt die bepaling aan het Hof voor in de interpretatie dat de domiciliëring van een persoon op een adres waar nog andere personen gedomicilieerd zijn, een onweerlegbaar vermoeden van gemeenschappelijk huishouden doet ontstaan.

De eerste prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of dat onweerlegbaar vermoeden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat « de meeste andere sociale zekerheidsregelingen of residuaire stelsels » in de mogelijkheid voorzien om het vermoeden van een gemeenschappelijk huishouden te weerleggen.

De tweede prejudiciële vraag betreft de verenigbaarheid van hetzelfde vermoeden met artikel 23 van de Grondwet, doordat vanaf 1 januari 2014 voor de gerechtigden van de inkomensgarantie voor ouderen niet langer de mogelijkheid bestaat om aan te tonen dat aan hun domiciliëring « geen enkele vorm van feitelijke samenwoning of feitelijk gezin beantwoordt ».

B.4.1. De wet van 22 maart 2001 vervangt de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden. Zoals die wet, die een toelage verleende aan « noodlijdende ouden van dagen » (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1968, nr. 134/1, p. 3), beoogt de wet van 22 maart 2001 « een bescherming [te] bieden tegen armoede bij ouderen » (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-636/3, p. 2). Daartoe wordt een financiële hulp toegekend aan ouderen die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken.

B.4.2. In tegenstelling tot het stelsel van de pensioenen, is het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen 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 de staat van behoeftigheid van de betrokkene.

B.4.3. Het doel van de wet van 22 maart 2001 bestaat erin de inkomensgarantie voor ouderen te individualiseren, teneinde « rekening [te] houden met de maatschappelijke realiteit en in de berekeningsregels - los van de burgerlijke staat - een gelijke behandeling [in te voeren], zonder hierbij het klassieke gezinspatroon te benadelen » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-0934/001, p. 6).

Wat de individualisering van de rechten betreft, dient, volgens de minister van Sociale Zaken en Pensioenen, een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, de individualisering op het vlak van de residuaire socialebijstandsregelingen zoals de inkomensgarantie voor ouderen en, anderzijds, de individualisering inzake de sociale zekerheid en de belastingen (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-0934/003, p. 21). De minister verklaarde daaromtrent :

« [In] de sociale zekerheid worden de rechten in principe onvoorwaardelijk toegekend, de toekenning hangt niet af van een onderzoek naar de bestaansmiddelen, maar wel van de bijdragen die men in het verleden tot diezelfde sociale zekerheid heeft bijgedragen. Het individualiseringsdebat heeft hier betrekking op rechten die men de betrokken individuen wil toekennen op basis van hun bijdragen uit het verleden en op het bepalen van de toekenningsbasis. [...]

De individualisering in het kader van de residuaire sociale bijstandsregeling situeert zich op een ander niveau. Vooraleer deze bijstand aan een persoon wordt uitgekeerd worden de andere bestaansmiddelen onderzocht om de noodzaak van deze bijstand te achterhalen » (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-636/3, p. 6).

Het recht op een inkomensgarantie wordt geïndividualiseerd, zodat niet in een bedrag wordt voorzien voor een koppel. In voorkomend geval verkrijgen twee personen die dezelfde hoofdverblijfplaats delen, indien zij voldoen aan de voorwaarden om een inkomensgarantie te genieten, « twee gelijkwaardige individuele basisbedragen » (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50-0934/001, p. 6).

B.5.1. Artikel 6 van de wet van 22 maart 2001 onderscheidt twee categorieën van rechthebbenden op een inkomensgarantie voor ouderen : zij die hun hoofdverblijfplaats delen met één of meer andere personen, enerzijds, en zij die hun hoofdverblijfplaats niet delen met één of meer andere personen, anderzijds. Voor de eerste categorie voorziet artikel 6, § 1, in een basisbedrag van de inkomensgarantie voor ouderen, voor de tweede categorie bepaalt artikel 6, § 2, dat een coëfficiënt 1,50 wordt toegepast op het voormelde basisbedrag, zodat voor die categorie een verhoogd basisbedrag geldt.

B.5.2. Zoals het Hof reeds bij zijn arrest nr. 103/2018 van 19 juli 2018 heeft vastgesteld, is de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij een verschillend jaarlijks maximumbedrag vaststelt naargelang de gerechtigde van de inkomensgarantie al dan niet samenwoont met een andere persoon, verantwoord door het feit dat de gerechtigde die samenwoont met een andere persoon geacht wordt een economisch-financieel voordeel te halen uit het delen van de hoofdverblijfplaats en dus niet meer alleen alle vaste kosten draagt.

Vanuit de overweging dat feitelijk samenwonenden « een levensgemeenschap vormen en zich in een staat van onderlinge economische afhankelijkheid bevinden », waarbij de feitelijke samenwoning « een affectieve kostendelende gemeenschap » is (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2953/001, p. 12), heeft de wetgever een vermoeden ingesteld dat over het algemeen voortvloeit uit de samenwoning. Feitelijk samenwonenden kunnen daadwerkelijk een aantal schaalvoordelen halen uit het delen van de hoofdverblijfplaats met een andere persoon en hun financiële situatie bijgevolg verbeterd zien door de aanwezigheid van die laatste, hetzij doordat zij bepaalde kosten kunnen delen, hetzij doordat zij bepaalde materiële voordelen genieten.

B.5.3. Krachtens artikel 6, § 1, derde lid, van de wet van 22 maart 2001 worden de aanvrager en elke andere persoon die gewoonlijk met hem op dezelfde plaats verblijft, in beginsel geacht dezelfde hoofdverblijfplaats te delen. Het gewoonlijk verblijf blijkt, krachtens artikel 6, § 1, vierde lid, uit de inschrijving in de bevolkingsregisters van de gemeente waar de verblijfplaats is gevestigd.

B.5.4. Vóór de wijziging bij de wet van 8 december 2013 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, kon het gewoonlijk verblijf ook blijken uit « ieder ambtelijk of administratief stuk dat op een werkelijk verblijf op eenzelfde adres duidt ». Met ingang van 1 januari 2014 kan het gewoonlijk verblijf enkel nog blijken uit de inschrijving in de bevolkingsregisters van de gemeente waar de verblijfplaats is gevestigd.

B.6. De voormelde wet van 8 december 2013 had als doel « de regels voor het bestaansmiddelenonderzoek dat in het kader van een procedure voor de toekenning van een inkomensgarantie voor ouderen (IGO) moet worden gevoerd verregaand te vereenvoudigen » (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2953/001, p. 4).

De invoering van een wettelijk vermoeden, dat in de interpretatie van de verwijzende rechter onweerlegbaar is, valt onder de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever in sociaaleconomische aangelegenheden beschikt. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verplicht hem niet om voor alle socialezekerheidsregelingen of residuaire stelsels in dezelfde bewijsregeling te voorzien.

Bovendien kan de invoering van het vermoeden niet worden geacht het beschermingsniveau dat vóór 1 januari 2014 werd geboden, in aanzienlijke mate te hebben verminderd.

B.7. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 6, § 1, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, zoals vervangen bij artikel 4 van de wet van 8 december 2013 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, schendt de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet niet.

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

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen