

WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2020/201628]

Extrait de l'arrêt n° 41/2020 du 12 mars 2020

Numéro du rôle : 7016

En cause : le recours en annulation de l'article 23 de la loi du 26 mars 2018 « relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale », introduit par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, J. Moerman et Y. Kherbache, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 1^{er} octobre 2018 et parvenue au greffe le 4 octobre 2018, un recours en annulation de l'article 23 de la loi du 26 mars 2018 « relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale » (publiée au *Moniteur belge* du 30 mars 2018, deuxième édition) a été introduit par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » (actuellement « Ligue des droits humains »), l'ASBL « Médecins du Monde - Dokters van de Wereld » et l'ASBL « Les Briques du GAMP », assistées et représentées par Me V. van der Plancke, avocat au barreau de Bruxelles.

(...)

II. *En droit*

(...)

B.1. L'article 4, § 1^{er}, de la loi du 27 février 1987 « relative aux allocations aux personnes handicapées » (ci-après : la loi du 27 février 1987), tel qu'il a été modifié par l'article 23 de la loi du 26 mars 2018 « relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale » (ci-après : la loi du 26 mars 2018), et tel qu'il est actuellement applicable, dispose :

« Les allocations visées à l'article 1^{er} ne peuvent être octroyées qu'à une personne qui a sa résidence réelle en Belgique et qui est :

1^o Belge;2^o ressortissante d'un pays membre de l'Union européenne;

3^o Marocaine, Algérienne, ou Tunisienne qui satisfait aux conditions du Règlement (CEE) n° 1408 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés ainsi qu'aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté;

4^o apatride qui tombe sous l'application de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954 et approuvée par la loi du 12 mai 1960;

5^o réfugiée visée à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

6^o exclue des catégories définies aux 1^o à 5^o, mais qui a bénéficié jusqu'à l'âge de 21 ans de la majoration de l'allocation familiale prévue à l'article 47, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ou à l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

Pour l'allocation de remplacement de revenus, la personne doit également avoir eu sa résidence réelle en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues.

Pour l'application de la présente loi, la résidence réelle en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées et conservées pour le bénéficiaire dans le Registre national conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 5^o, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques ».

B.2.1. Aux termes des articles 1^{er} et 2 de la loi du 27 février 1987, les personnes handicapées peuvent se voir accorder trois types d'allocations : l'allocation de remplacement de revenus, accordée à la personne handicapée qui est âgée de 21 à 65 ans et dont l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain; l'allocation d'intégration, accordée à la personne handicapée, âgée de 21 à 65 ans, dont le manque d'autonomie ou l'autonomie réduite sont établis; l'allocation pour l'aide aux personnes âgées, accordée à la personne handicapée d'au moins 65 ans dont le manque d'autonomie ou l'autonomie réduite sont établis.

Ces allocations constituent une aide financière, dont le montant doit garantir en priorité la sécurité d'existence des moins favorisés (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 448/1, p. 2). Le montant de l'allocation de remplacement de revenus varie en fonction de la situation familiale du bénéficiaire et est proche du montant du revenu d'intégration accordé dans des situations similaires (article 6, § 2). Le montant de l'allocation d'intégration et de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées est un montant forfaitaire variant selon le degré d'autonomie du bénéficiaire (article 6, § 3).

B.2.2. La réglementation relative aux allocations aux personnes handicapées constitue un régime spécial d'aide sociale. Contrairement au régime traditionnel de sécurité sociale, lequel comporte le paiement de cotisations, ce régime spécial est entièrement financé par les ressources générales de l'État et tend à procurer un revenu fixé par la loi à ceux qui ne disposent pas à suffisance d'autres moyens de subsistance.

B.2.3. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 27 février 1987 que le législateur a entendu n'accorder les trois allocations visées par la loi qu'aux personnes handicapées dont le revenu n'excède pas un certain plafond. Ces allocations étant financées exclusivement par des deniers publics, le but poursuivi par le législateur était de les attribuer en priorité aux plus démunis (exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 448/1, pp. 2 et 6).

B.3.1. L'octroi des allocations en cause, limité à l'origine par l'article 4 de la loi du 27 février 1987 aux Belges, aux réfugiés, aux apatrides et aux personnes de nationalité indéterminée, a été étendu par la loi du 20 juillet 1991 à deux catégories supplémentaires de personnes étrangères, à savoir les « personnes qui tombent sous l'application du Règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 » et les personnes qui ont « bénéficié jusqu'à l'âge de 21 ans de la majoration de l'allocation familiale prévue à l'article 47, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales

pour travailleurs salariés ». Par la loi du 22 février 1998, le législateur a ensuite étendu le bénéfice des allocations en cause aux personnes ayant bénéficié d'une majoration similaire prévue par le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants. La loi-programme (I) du 24 décembre 2002 a permis d'intégrer dans le champ d'application de la loi tous les ressortissants européens ainsi que les personnes marocaines, algériennes ou tunisiennes satisfaisant au règlement (CEE) n° 1408/71 précité.

B.3.2. L'extension progressive du champ d'application personnel du régime des allocations aux personnes handicapées s'est faite dans une triple perspective : satisfaire aux exigences nées des engagements internationaux de la Belgique; maintenir un certain parallélisme avec le régime du minimum de moyens d'existence et celui du revenu garanti aux personnes âgées; éviter de rompre la prise en considération par les autorités publiques du handicap d'enfants étrangers ayant bénéficié d'allocations familiales majorées en raison de leur handicap.

B.4.1. Avant l'entrée en vigueur de l'article 23, attaqué, de la loi du 26 mars 2018, la loi du 27 avril 1987 ne prévoyait pas de conditions générales concernant la durée de la résidence réelle des bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus en Belgique. Il fallait uniquement avoir sa résidence principale en Belgique.

B.4.2. En ce qui concerne la condition qui est dorénavant imposée indistinctement par l'article 4, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, de la loi du 27 février 1987, à toutes les catégories de bénéficiaires potentiels d'une allocation de remplacement de revenus, d'avoir eu sa résidence réelle en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues, les travaux préparatoires précisent :

« Le but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence réelle en Belgique afin de renforcer le lien que les bénéficiaires doivent avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale.

A cette fin, le présent projet de loi prévoit l'obligation pour les bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus d'avoir eu une résidence réelle en Belgique pendant dix années, dont au moins cinq années ininterrompues.

[...]

L'allocation de remplacement de revenu vise à protéger un groupe fragile de notre société, [...]. Il est important donc que cette intervention reste réservée à ce groupe fragile de personnes qui en ont réellement besoin.

[...]

Ensuite, la mesure vise également à contrôler l'évolution du coût de l'allocation de remplacement de revenus. Les statistiques soulignent qu'en dix ans, le coût de ce régime d'assistance a augmenté de 27 % (en 2007, une dépense annuelle de 1104 millions d'euros et en 2016, une dépense annuelle de 1428 millions d'euros). Le nombre d'allocataires sur une période de 10 ans a augmenté de près de 30 % (en 2007, 137 242 allocataires et, en 2016, 179 452 allocataires).

[...]

Il se justifie également d'être attentif à conserver à ce régime un caractère d'exception et à l'encadrer étroitement. Cet encadrement suppose notamment que l'on tienne compte de régimes similaires instaurés par les autres pays européens afin d'éviter la création de certaines filières dues à un effet d'aubaine à cause de la disparité des législations entre les États.

[...]

Pour toutes ces raisons, le présent projet de loi subordonne le bénéfice de l'allocation de remplacement de revenus à une condition de résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues. On peut en effet considérer qu'une personne qui a résidé au cours de sa vie, au moins 10 ans en Belgique, dont 5 ans ininterrompus, qu'il soit belge ou non belge, peut démontrer un lien suffisamment significatif avec la Belgique justifiant le bénéfice d'une prestation sociale financée exclusivement par l'impôt » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2839/001, pp. 184, 185, 188, 189 et 190).

B.5. Le second moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution. Les parties requérantes soutiennent que l'insertion, par l'article 23, attaqué, de la loi du 26 mars 2018, d'une condition de résidence réelle en Belgique de dix ans, dont cinq années ininterrompues, donnant droit au bénéfice de l'allocation de remplacement de revenus constitue un recul significatif dans la protection du droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, garanti par l'article 23 de la Constitution. Ce recul ne serait pas raisonnablement justifié par des motifs d'intérêt général.

B.6.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale, lequel est important en l'espèce. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.6.2. L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à l'aide sociale, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.7.1. Au sujet de la compatibilité de la mesure attaquée avec l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« 1. En ce qui concerne l'instauration d'une condition supplémentaire de résidence, on peut se reporter à l'avis 59.786/1/V que le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 16 août 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 janvier 2017' modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées', dans lequel il avait formulé, à propos d'une condition de résidence identique, les observations suivantes :

' [...]

3. Le régime en projet restreint le droit à la GRPA, qui fait partie du droit à l'aide sociale garantie par l'article 23 de la Constitution.

[...]

Sur la base de la législation actuelle, le droit à la GRPA peut être octroyé à des personnes qui ont leur domicile principal en Belgique, mais qui ne peuvent pas encore démontrer une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. La question se pose de savoir si la mesure actuellement en projet entraîne un recul significatif par rapport au régime actuel et, le cas échéant, si ce recul significatif peut être justifié par des motifs d'intérêt général.

Le Conseil d'État, section de législation, estime qu'un régime qui, par rapport à la situation actuelle, a pour effet de priver à un certain nombre de personnes âgées du droit à la GRPA tant qu'elles ne remplissent pas la condition de résidence de 10 ans, doit être considéré comme une mesure marquant un recul significatif du niveau de protection. On peut donc se demander s'il se fonde sur un motif d'intérêt général. L'exposé des motifs justifie sommairement le régime en projet par le fait que " [l]e but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence effective en Belgique afin de renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale ". Toutefois, pareille motivation n'est en soi pas suffisante pour pouvoir

justifier le recul significatif qu'entraîne la mesure en projet. Les auteurs du projet devront également démontrer que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale est lié à un motif d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et, subsidiairement, qu'une résidence effective de dix ans en Belgique, à n'importe quel stade de la vie, constitue un critère pertinent pour démontrer ce lien (permanent). Cette justification plus large devra en outre être inscrite dans l'exposé des motifs » (*ibid.*, pp. 526-529).

B.7.2. En réponse à cette observation, les travaux préparatoires mentionnent :

« En réponse à la deuxième remarque que le Conseil d'État a formulée dans l'avis précité sur l'autorisation de la mesure relative à l'article 23 de la Constitution, il convient d'éclaircir ce qui suit.

Le principe du *standstill*, visé dans l'article 23 de la Constitution, interdit au législateur compétent de prendre des mesures qui impliqueraient un recul significatif des droits garantis dans l'article 23, paragraphe premier et troisième, 2e, de la Constitution par rapport à leur application sous la législation précédente, sauf si ledit recul significatif peut être motivé par une raison d'intérêt général.

La mesure ne concerne que les conditions d'octroi de l'allocation de remplacement de revenus. Une fois les conditions d'octroi remplies, il n'est apporté aucune modification quant au niveau de la prestation ni quant aux conditions de paiement.

Par ailleurs, la mesure ne sera d'application que sur les nouvelles demandes et non sur les allocations de remplacement de revenu déjà octroyées. Les bénéficiaires actuels conservent leurs droits.

Il en va de l'intérêt général : un abus éventuel, ou une fraude éventuelle, et le tourisme au bien-être qui y est lié, lorsqu'ils sont constatés, doivent être découragés avant de devenir une pratique généralisée en conséquence du principe du *standstill* (auquel fait référence le Conseil d'État dans son avis) que le Législateur a souhaité introduire avec l'article 23 de la Constitution.

Par ailleurs, il faut noter que les personnes touchées par un handicap qui, le cas échéant, viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de l'allocation de remplacement de revenus, pourront toujours faire valoir leur droit à l'intégration sociale dans le respect des conditions fixées par la loi du 26 mai 2002.

[...]

À titre subsidiaire, même si l'on estimait que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale impliquerait un recul considérable du niveau de protection, ce qui apparaît tout à fait exclu ici, ce recul serait justifié par des considérations fortes relevant de l'intérêt général » (*ibid.*, pp. 186-187).

B.8. Dès lors, en subordonnant toutes les catégories de bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus, sans aucune distinction, à une condition de résidence réelle en Belgique de dix ans dont cinq années ininterrompues, l'article 23, attaqué, de la loi du 26 mars 2018 a pour effet de priver du droit à l'allocation de remplacement de revenus un certain nombre de personnes handicapées susceptibles de relever de toutes les catégories visées par cette disposition, tant que celles-ci ne remplissent pas la condition de résidence de dix ans. Cette condition de résidence constitue un recul significatif du degré de protection en matière d'aide sociale.

Même si, en réponse à la remarque du Conseil d'État, les travaux préparatoires cités en B.7.2 mentionnent que la disposition attaquée ne modifie ni le montant ni les conditions du paiement de l'allocation de remplacement de revenus et que les personnes qui viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de l'allocation de remplacement de revenus pourront faire valoir leur droit à l'intégration sociale - dans le prolongement de l'arrêt de la Cour n° 6/2019 du 23 janvier 2019, relatif à la condition de résidence, instaurée par l'article 3 de la loi du 27 janvier 2017 « modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » -, le constat qu'une nouvelle condition d'octroi en matière de résidence réelle est imposée suffit pour considérer que cette condition représente un recul significatif par rapport au degré de protection qui existait précédemment à l'égard des personnes ne pouvant pas démontrer une telle résidence réelle.

B.9.1. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.4.2, l'instauration de la condition de résidence réelle de dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues, vise à renforcer le lien que les bénéficiaires doivent avoir avec la Belgique et son système d'aide sociale. Cette obligation de résidence devrait permettre de maîtriser l'évolution du coût de l'allocation de remplacement de revenus parce que le coût de ce système d'assistance aurait augmenté de 27 % en dix ans. Par ailleurs, l'objectif poursuivi est de mettre fin à certains abus de la part de personnes qui viennent s'établir en Belgique dans le seul but de profiter de ces avantages sociaux.

B.9.2. Aux termes de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 février 1987, pour être bénéficiaire de l'allocation de remplacement de revenus, le demandeur doit, en premier lieu, appartenir à une des catégories de personnes citées. Outre les personnes de nationalité belge (article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o), certaines catégories d'étrangers entrent en considération, sur la base de conventions internationales que la Belgique a conclues (article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o à 5^o). D'autres catégories d'étrangers n'entrent en considération qu'à condition d'avoir « bénéficié jusqu'à l'âge de 21 ans de la majoration de l'allocation familiale prévue à l'article 47, § 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ou à l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants ».

L'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 dispose en outre que le Roi peut, « par arrêté délibéré en Conseil des Ministres », étendre l'application de la loi précitée à des catégories de personnes autres que celles qui sont visées à l'article 4, § 1^{er}, qui ont leur résidence réelle en Belgique. L'arrêté royal du 17 juillet 2006 « exécutant l'article 4, § 2, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées » a étendu le champ d'application personnel aux personnes qui « sont ressortissantes de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège ou de la Suisse, satisfont aux conditions du Règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 du Conseil des Communautés européennes relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés ainsi qu'aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et ont leur résidence réelle en Belgique », qui « sont le conjoint, le cohabitant légal, ou un autre membre de la famille, au sens du Règlement n° 1408/71 précité du 14 juin 1971, d'une personne telle que visée à l'article 4, § 1, 1^o à 5^o de la loi précitée du 27 février 1987, ou d'un ressortissant d'un Etat visé à l'article 1^{er}, 1^o du présent arrêté, qui ne sont pas elles-mêmes ressortissantes de ces Etats, et qui ont leur résidence réelle en Belgique » et qui « sont inscrites comme étranger au registre de la population ».

B.9.3. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 février 1987 prévoit en outre - ce que les parties requérantes ne contestent pas - que le bénéficiaire de l'allocation de remplacement de revenus doit avoir sa résidence réelle en Belgique. En vue d'exécuter l'article 4, § 3, de la loi du 27 février 1987, l'article 3 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 « relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration » dispose qu'est considéré comme ayant en Belgique sa résidence réelle, le bénéficiaire qui y a sa résidence principale et qui y séjourne en permanence et effectivement.

En vertu de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 février 1987, pour l'application de la loi précitée, la résidence réelle en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées et conservées pour le bénéficiaire dans le Registre national, conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 5^o, de la loi du 8 août 1983 « organisant un Registre national des personnes physiques ». Par ces informations, l'on entend la « résidence principale ».

B.9.4. La notion de « résidence principale » doit être interprétée au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 « relative aux registres de la population et aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour » (ci-après : la loi du 19 juillet 1991).

Aux termes de l'article 3 précité de la loi du 19 juillet 1991, la résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée, et le Roi fixe les règles complémentaires permettant de déterminer la résidence principale et l'adresse de référence.

L'article 16 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 « relatif aux registres de la population et au registre des étrangers » dispose :

« § 1^{er}. La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année.

Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage.

§ 2. [...]

§ 3. La seule intention manifestée par une personne de fixer sa résidence principale dans un lieu donné ou la présentation d'un titre de propriété ou d'un contrat de location ou de tout autre titre d'occupation ne sont pas suffisantes pour justifier dans le chef de l'administration communale concernée l'inscription à titre de résidence principale ».

Il ressort de ce qui précède que pour qu'une personne ait sa résidence principale en Belgique, il ne suffit pas que sa résidence y soit enregistrée, encore faut-il que le centre réel de ses intérêts y soit établi, ce qui doit notamment ressortir de la durée et de la continuité de la présence sur le territoire, ainsi que de la situation familiale et des liens familiaux.

B.9.5. Abstraction faite de la loi du 27 février 1987, il convient en outre d'attirer l'attention sur le fait que, lorsqu'un étranger veut obtenir un droit de séjour en Belgique, il ne peut en principe pas tomber à charge des autorités et il doit disposer de moyens suffisants pour gagner sa vie et pourvoir à son logement, sans faire appel aux structures sociales de l'État membre d'accueil.

B.9.6. La condition de dix ans au moins de résidence réelle en Belgique, dont au moins cinq années ininterrompues, instaurée par la disposition attaquée, et les conditions exposées en B.9.2, en B.9.3 et en B.9.4 sont cumulatives.

B.9.7. Eu égard au caractère non contributif du régime de l'allocation de remplacement de revenus, financé exclusivement par l'impôt, le législateur peut en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique. La recherche de la maîtrise des coûts budgétaires de l'allocation de remplacement de revenus constitue en outre un objectif légitime. Pour apprécier la disposition attaquée, il convient toutefois de tenir également compte du fait que l'allocation de remplacement de revenus est une prestation minimale qui ne peut être octroyée qu'aux personnes défavorisées.

B.9.8. On n'aperçoit pas en quoi la condition d'une résidence réelle d'au moins dix ans en Belgique, dont au moins cinq années ininterrompues, à n'importe quel stade de la vie du bénéficiaire de l'allocation de remplacement de revenus, démontrent un lien suffisant avec la Belgique et son système social, permet de lutter contre le « shopping social » ou démontre que le bénéficiaire a contribué au financement de la sécurité sociale par son activité, comme le souhaitait le législateur. On ne voit pas non plus en quoi l'absence de la condition de résidence attaquée expliquerait à elle seule l'augmentation du coût budgétaire de l'allocation de remplacement de revenus, étant donné qu'il peut également être fait référence à d'autres facteurs comme les extensions législatives successives du champ d'application personnel.

B.9.9. Dès lors, le recul significatif du degré de protection offert, engendré par la disposition attaquée, n'est pas justifié par des motifs d'intérêt général.

B.10.1. À cela s'ajoute encore qu'en l'espèce, il convient de tenir compte du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « sur la coordination des systèmes de sécurité sociale » (ci-après : le règlement (CE) n° 883/2004) invoqué par les parties requérantes dans le premier moyen.

B.10.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le règlement (CE) n° 883/2004 n'est pas applicable à l'allocation de remplacement de revenus puisqu'en vertu de son article 3, paragraphe 5, ce règlement ne s'applique pas à l'« assistance sociale et médicale ». Pour ce faire, il est fait référence aux travaux préparatoires du projet de loi modifiant la loi du 22 mars 2001 « instituant la garantie de revenus aux personnes âgées » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2141/002, p. 8) et le Conseil des ministres estime que le raisonnement qui y est tenu peut être transposé à l'allocation de remplacement de revenus.

B.10.3. En vertu de son article 2, le règlement (CE) n° 883/2004 s'applique aux « ressortissants de l'un des États membres, aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un État membre qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants » ainsi qu'aux « survivants des personnes qui ont été soumises à la législation d'un ou de plusieurs États membres, quelle que soit la nationalité de ces personnes, lorsque leurs survivants sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant dans l'un des États membres ».

B.10.4. Bien que le règlement prévoit en son article 3, paragraphe 5, *a)*, qu'il ne s'applique pas à « l'assistance sociale et médicale », il dispose en son article 3, paragraphe 3 :

« Le présent règlement s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70 ».

B.10.5. L'article 70 du règlement (CE) n° 883/2004 dispose :

« 1. Le présent article s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif relevant d'une législation qui, de par son champ d'application personnel, ses objectifs et/ou ses conditions d'éligibilité, possède les caractéristiques à la fois de la législation en matière de sécurité sociale visée à l'article 3, paragraphe 1, et d'une assistance sociale.

2. Aux fins du présent chapitre, on entend par ' prestations spéciales en espèces à caractère non contributif ' les prestations

a) qui sont destinées :

i) soit à couvrir à titre complémentaire, subsidiaire ou de remplacement, les risques correspondant aux branches de sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1, et à garantir aux intéressés un revenu minimum de subsistance eu égard à l'environnement économique et social dans l'État membre concerné;

ii) soit uniquement à assurer la protection spécifique des personnes handicapées, étroitement liées à l'environnement social de ces personnes dans l'État membre concerné;

et

b) qui sont financées exclusivement par des contributions fiscales obligatoires destinées à couvrir des dépenses publiques générales et dont les conditions d'attribution et modalités de calcul ne sont pas fonction d'une quelconque contribution pour ce qui concerne leurs bénéficiaires. Les prestations versées à titre de complément d'une prestation contributive ne sont toutefois pas considérées, pour ce seul motif, comme des prestations contributives;

et

c) qui sont énumérées à l'annexe X.

3. L'article 7 et les autres chapitres du présent titre ne s'appliquent pas aux prestations visées au paragraphe 2 du présent article.

4. Les prestations visées au paragraphe 2 sont octroyées exclusivement dans l'État membre dans lequel l'intéressé réside et conformément à sa législation. Ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge ».

B.10.6. L'annexe X (« Prestations spéciales en espèces à caractère non contributif (article 70, paragraphe 2, c) ») à laquelle il est fait référence dans l'article 70 du règlement (CE) n° 883/2004, mentionne sous l'intitulé « BELGIQUE » :

« a) Allocation de remplacement de revenus (loi du 27 février 1987)

b) Revenu garanti aux personnes âgées (loi du 22 mars 2001) ».

B.10.7. Il résulte de ce qui précède que le règlement (CE) n° 883/2004 s'applique effectivement à l'allocation de remplacement de revenus, à tout le moins pour les catégories de personnes mentionnées à l'article 1^{er} de ce règlement.

B.10.8. En vertu de l'article 70, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 833/2004, l'article 7 et les autres chapitres du titre III du règlement ne s'appliquent pas aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

B.10.9. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé en la matière :

« 48. À cet égard, il convient de rappeler, en premier lieu, que l'article 3 du règlement n° 883/2004 définit le champ d'application matériel de ce règlement en énonçant expressément, à son paragraphe 3, que ledit règlement ' s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70 [dudit règlement] '.

49. Dès lors, il ressort clairement du libellé de l'article 3 du règlement n° 883/2004 que ce règlement s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

50. En second lieu, il convient de préciser que l'article 70 du règlement n° 883/2004 prévoit à son paragraphe 3 que l'article 7 du règlement n° 883/2004, régissant la levée des clauses de résidences, et les autres chapitres du titre III de ce règlement, consacré aux différentes catégories de prestations, ne s'appliquent pas aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

51. S'il est donc vrai que l'article 70, paragraphe 3, du règlement n° 883/2004 rend, exceptionnellement, inapplicables auxdites prestations certaines dispositions de ce règlement, l'article 4 de celui-ci ne figure pas au nombre de ces dispositions.

52. Enfin, l'interprétation selon laquelle l'article 4 du règlement n° 883/2004 s'appliquerait aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif correspond à l'intention du législateur de l'Union, ainsi que cela ressort du considérant 3 du règlement n° 1247/92, qui a modifié le règlement n° 1408/71 pour y insérer des dispositions relatives aux prestations de ce type afin de tenir compte de la jurisprudence à cet égard.

53. En vertu du considérant 7, ces prestations devraient être octroyées uniquement en conformité avec la législation de l'État membre sur le territoire duquel la personne concernée ou les membres de sa famille résident, en totalisant, selon les nécessités, les périodes de résidence accomplies sur le territoire de tout autre État membre et en l'absence de toute discrimination sur le fondement de la nationalité.

54. La disposition particulière que le législateur de l'Union a ainsi introduite dans le règlement n° 1408/71 au moyen du règlement n° 1247/92 est donc caractérisée par la non-exportabilité des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif en contrepartie d'une égalité de traitement dans l'État de résidence » (CJUE, grande chambre, 11 novembre 2014, C-333/13, *Elisabeta Dano e.a.*).

B.10.10. Il apparaît que les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004, autres que celles qui sont explicitement prévues par l'article 70, paragraphe 3, sont applicables aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, dont relève l'allocation de remplacement de revenus, en vertu de l'annexe X du règlement.

B.10.11. L'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004 dispose :

« À moins que le présent règlement n'en dispose autrement, l'institution compétente d'un État membre dont la législation subordonne :

- l'acquisition, le maintien, la durée ou le recouvrement du droit aux prestations,

- l'admission au bénéfice d'une législation,

- l'accès à l'assurance obligatoire, facultative continuée ou volontaire, ou la dispense de ladite assurance,

à l'accomplissement de périodes d'assurance, d'emploi, d'activité non salariée ou de résidence tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance, d'emploi, d'activité non salariée ou de résidence accomplies sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique ».

B.10.12. L'article 6, précité, du règlement (CE) n° 883/2004 concerne le principe de l'« addition des périodes », ce qui suppose notamment que, lorsque l'octroi d'un droit à une prestation est subordonné à l'accomplissement de périodes données de résidence, les périodes de résidence accomplies dans un autre État membre de l'Union européenne doivent être prises en considération.

B.10.13. La disposition attaquée subordonne l'octroi de l'allocation de remplacement de revenus à la condition d'avoir eu une résidence réelle en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. Cette résidence réelle en Belgique est déterminée au moyen des informations enregistrées dans le Registre national.

La disposition attaquée modifie l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 27 février 1987, en ce sens que la condition de résidence précitée, figurant aux alinéas 2 et 3 de cet article, s'applique à toutes les catégories de bénéficiaires mentionnées à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de cet article, dont relèvent les personnes qui ressortissent au champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

La disposition attaquée n'est pas compatible non plus avec l'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004, en ce que, sans opérer de distinction selon les bénéficiaires, elle ne prend pas en considération les périodes de résidence accomplies dans un autre État membre de l'Union européenne et elle ne peut pas justifier, à cet égard non plus, le recul significatif du degré de protection.

B.11. Le second moyen et le premier moyen, en sa deuxième branche, sont fondés. Dès lors que le premier moyen, en ses autres branches, ne saurait conduire à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu d'examiner celles-ci.

B.12. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 27 février 1987, tel qu'il a été inséré par l'article 23 de la loi du 26 mars 2018, doit être annulé.

Par corollaire, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 février 1987, tel qu'il a été inséré par l'article 23 de la loi du 26 mars 2018, doit lui aussi être annulé.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 4, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, de la loi du 27 février 1987 « relative aux allocations aux personnes handicapées », tels que ces alinéas ont été insérés par l'article 23 de la loi du 26 mars 2018 « relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale ».

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 mars 2020.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

F. Daoût

GRONDWETTELIJK HOF

[2020/201628]

Uittreksel uit arrest nr. 41/2020 van 12 maart 2020

Rolnummer 7016

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.

(...)

II. *In rechte*

(...)

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° tot 5°). 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 samengeoördene 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 geregisteerde 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 mindergeoeden 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 aantoonbaar toelaat « sociale shopping » tegen te gaan of aantoonbaar 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,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

F. Daoût

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2020/201628]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 41/2020 vom 12. März 2020

Geschäftsverzeichnisnummer 7016

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 « zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Zusammenhalts », erhoben von der VoG « Ligue des Droits de l'Homme » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, J. Moerman und Y. Kherbache, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 1. Oktober 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 4. Oktober 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 « zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Zusammenhalts » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. März 2018, zweite Ausgabe): die VoG « Ligue des Droits de l'Homme » (nunmehr « Ligue des droits humains »), die VoG « Médecins du Monde - Dokters van de Wereld » und die VoG « Les Briques du GAMP », unterstützt und vertreten durch RÄin V. van der Plancke, in Brüssel zugelassen.

(...)

II. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. Artikel 4 § 1 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 « über die Beihilfen für Personen mit Behinderung » (nachstehend: Gesetz vom 27. Februar 1987) in der durch Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 « zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Zusammenhalts » (nachstehend: Gesetz vom 26. März 2018) abgeänderten und zur Zeit anwendbaren Fassung, bestimmt:

« Die in Artikel 1 erwähnten Beihilfen können nur Personen gewährt werden, die ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien haben und:

1. Belgier sind,
2. Staatsangehörige eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind,
3. Marokkaner, Algerier oder Tunesier sind und die Bedingungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, erfüllen,
4. staatenlos sind und unter die Anwendung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen, unterzeichnet in New York am 28. September 1954 und gebilligt durch das Gesetz vom 12. Mai 1960, fallen,
5. oder Flüchtling sind im Sinne von Artikel 49 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern,
6. oder von den in den Nummern 1 bis 5 festgelegten Kategorien ausgeschlossen sind, jedoch bis zum Alter von 21 Jahren in den Genuss der erhöhten Kinderzulagen gekommen sind, die erwähnt sind in Artikel 47 § 1 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger oder in Artikel 20 § 2 des Königlichen Erlasses vom 8. April 1976 zur Festlegung der Regelung der Familienleistungen für Selbständige.

Für die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens muss die Person außerdem während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochen, ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien gehabt haben.

Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes wird dieser tatsächliche Wohnort in Belgien anhand der Informationen bestimmt, die gemäß Artikel 3 Absatz 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen für den Empfänger im Nationalregister registriert und gespeichert worden sind ».

B.2.1. Laut der Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 können die Personen mit Behinderung drei Arten Beihilfe erhalten: die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens, die Personen mit Behinderung gewährt wird, die zwischen 21 und 65 Jahre alt sind und deren körperlicher oder geistiger Zustand ihre Erwerbsfähigkeit verringert; die Eingliederungsbeihilfe, die Personen mit Behinderung gewährt wird, die zwischen 21 und 65 Jahre alt sind und deren mangelnde oder verminderte Selbständigkeit erwiesen ist; die Beihilfe zur Unterstützung von Betagten, die Personen mit Behinderung gewährt wird, die mindestens 65 Jahre alt sind und deren mangelnde oder verminderte Selbständigkeit erwiesen ist.

Diese Beihilfen stellen eine finanzielle Unterstützung dar, deren Betrag vorrangig die Existenzsicherheit der bedürftigsten Personen gewährleisten soll (*Parl. Dok.*, Kammer, 1985-1986, Nr. 448/1, S. 2). Der Betrag der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens schwankt entsprechend der Familiensituation des Empfängers und nähert sich dem Betrag des in ähnlichen Situationen gewährten Eingliederungseinkommens (Artikel 6 § 2). Der Betrag der Eingliederungsbeihilfe und der Beihilfe zur Unterstützung von Betagten ist ein Pauschalbetrag, der sich nach dem Selbständigkeitsgrad des Empfängers richtet (Artikel 6 § 3).

B.2.2. Die Regelung bezüglich der Beihilfen für Personen mit Behinderung ist ein besonderes System der Sozialhilfe. Im Gegensatz zum herkömmlichen System der sozialen Sicherheit, das die Zahlung von Beiträgen beinhaltet, wird dieses besondere System vollständig durch die allgemeinen Mittel des Staates finanziert und dient dazu, den Personen, die nicht über ausreichend andere Existenzmittel verfügen, ein gesetzlich festgelegtes Einkommen zu bieten.

B.2.3. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 27. Februar 1987 geht hervor, dass der Gesetzgeber die drei im Gesetz genannten Beihilfen nur den Personen mit Behinderung hat gewähren wollen, deren Einkommen eine bestimmte Grenze nicht übersteigt. Da diese Beihilfen ausschließlich durch die öffentliche Hand finanziert werden, bestand das Ziel des Gesetzgebers darin, sie den bedürftigsten Personen zu gewähren (Begründung, *Parl. Dok.*, Kammer, 1985-1986, Nr. 448/1, SS. 2 und 6).

B.3.1. Die Gewährung der betreffenden Beihilfen, die ursprünglich durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 auf Belgier, Flüchtlinge, Staatenlose und Personen mit unbestimmter Staatsangehörigkeit begrenzt war, wurde durch das Gesetz vom 20. Juli 1991 auf zwei zusätzliche Kategorien von ausländischen Personen ausgedehnt, nämlich die « Personen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971 » fallen, und die Personen, die « bis zum Alter von 21 Jahren in den Genuss der erhöhten Kinderzulagen gekommen sind, die erwähnt sind in Artikel 47 § 1 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger. Durch das Gesetz vom 22. Februar 1998 hat der Gesetzgeber anschließend den Vorteil der betreffenden Beihilfen auf die Personen ausgedehnt, die eine ähnliche Erhöhung gemäß der Regelung der Familienleistungen zugunsten der Selbständigen erhalten haben. Das Programmgesetz (I) vom 24. Dezember 2002 hat es ermöglicht, alle europäischen Staatsangehörigen sowie die Marokkaner, Algerier oder Tunesier, die die Bedingungen der vorerwähnten Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 erfüllen, in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufzunehmen.

B.3.2. Die schrittweise Ausdehnung des personenbezogenen Anwendungsbereichs der Regelung über Beihilfen für behinderte Personen erfolgte mit einer dreifachen Absicht: die sich aus internationalen Verpflichtungen Belgiens ergebenden Erfordernisse einhalten, eine gewisse Parallelität zwischen der Regelung des Existenzminimums und derjenigen des garantierten Einkommens für betagte Personen aufrechterhalten sowie vermeiden, dass die Berücksichtigung der Behinderung ausländischer Kinder, die wegen ihrer Behinderung erhöhte Kinderzulagen erhalten haben, durch die öffentliche Hand aufgegeben wird.

B.4.1. Vor dem Inkrafttreten des angefochtenen Artikels 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 sah das Gesetz vom 27. April 1987 keine allgemeinen Bedingungen bezüglich der Dauer des Verbleibs am tatsächlichen Wohnort in Belgien für die Empfänger der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens vor. Man musste nur seinen Hauptwohnoort in Belgien haben.

B.4.2. Hinsichtlich der von da an durch Artikel 4 § 1 Absätze 2 und 3 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 unterschiedlos für alle Kategorien von potenziellen Empfängern der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens vorgeschriebenen Bedingung, während zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochen, ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien gehabt zu haben, ist in den Vorarbeiten angeben:

« Le but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence réelle en Belgique afin de renforcer le lien que les bénéficiaires doivent avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale.

A cette fin, le présent projet de loi prévoit l'obligation pour les bénéficiaires de l'allocation de remplacement de revenus d'avoir eu une résidence réelle en Belgique pendant dix années, dont au moins cinq années ininterrompues.

[...]

L'allocation de remplacement de revenu vise à protéger un groupe fragile de notre société, [...]. Il est important donc que cette intervention reste réservée à ce groupe fragile de personnes qui en ont réellement besoin.

[...]

Ensuite, la mesure vise également à contrôler l'évolution du coût de l'allocation de remplacement de revenus. Les statistiques soulignent qu'en dix ans, le coût de ce régime d'assistance a augmenté de 27 % (en 2007, une dépense annuelle de 1104 millions d'euros et en 2016, une dépense annuelle de 1428 millions d'euros). Le nombre d'allocataires sur une période de 10 ans a augmenté de près de 30 % (en 2007, 137 242 allocataires et, en 2016, 179 452 allocataires).

[...]

Il se justifie également d'être attentif à conserver à ce régime un caractère d'exception et à l'encadrer étroitement. Cet encadrement suppose notamment que l'on tienne compte de régimes similaires instaurés par les autres pays européens afin d'éviter la création de certaines filières dues à un effet d'aubaine à cause de la disparité des législations entre les États.

[...]

Pour toutes ces raisons, le présent projet de loi subordonne le bénéfice de l'allocation de remplacement de revenus à une condition de résidence en Belgique de 10 années dont 5 années ininterrompues. On peut en effet considérer qu'une personne qui a résidé au cours de sa vie, au moins 10 ans en Belgique, dont 5 ans ininterrompus, qu'il soit belge ou non belge, peut démontrer un lien suffisamment significatif avec la Belgique justifiant le bénéfice d'une prestation sociale financée exclusivement par l'impôt » (*ParL Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2839/001, SS. 184, 185, 188, 189 und 190).

B.5. Der zweite Klagegrund ist aus einem Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung abgeleitet. Die klagenden Parteien machen geltend, dass die mit dem angefochtenen Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 vorgenommene Einfügung der Bedingung, seinen tatsächlichen Wohnort während zehn Jahren, davon fünf Jahre ununterbrochen, in Belgien gehabt zu haben, die zum Anspruch auf die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens berechtigt, einen bedeutenden Rückschritt im Schutz des durch Artikel 23 der Verfassung gewährleisteten Rechts auf soziale Sicherheit, auf Gesundheitsschutz und auf sozialen, medizinischen und rechtlichen Beistand darstelle. Dieser Rückschritt sei nicht vernünftig gerechtfertigt durch Gründe des Allgemeininteresses.

B.6.1. Artikel 23 der Verfassung bestimmt, dass jeder das Recht hat, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Zu diesem Zweck gewährleisten die verschiedenen Gesetzgeber unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmen sie die Bedingungen für ihre Ausübung. Diese Rechte umfassen insbesondere das Recht auf sozialen Beistand, das im vorliegenden Fall relevant ist. In Artikel 23 der Verfassung ist nicht präzisiert, was diese Rechte beinhalten, die lediglich als Grundsatz festgehalten werden, wobei es dem jeweiligen Gesetzgeber obliegt, sie gemäß Absatz 2 dieses Artikels, unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen zu gewährleisten.

B.6.2. Artikel 23 der Verfassung enthält bezüglich des Rechts auf sozialen Beistand eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die anwendbaren Rechtsvorschriften gebotene Schutzmaß erheblich verringert, ohne dass es hierfür Gründe im Zusammenhang mit dem Allgemeininteresse gibt.

B.7.1. Zur Vereinbarkeit der angefochtenen Maßnahme mit der Stillhalteverpflichtung von Artikel 23 der Verfassung hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates bemerkt:

« 1. En ce qui concerne l'instauration d'une condition supplémentaire de résidence, on peut se reporter à l'avis 59.786/1/V que le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 16 août 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 janvier 2017 ' modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ', dans lequel il avait formulé, à propos d'une condition de résidence identique, les observations suivantes :

' [...]

3. Le régime en projet restreint le droit à la GRPA, qui fait partie du droit à l'aide sociale garantie par l'article 23 de la Constitution.

[...]

Sur la base de la législation actuelle, le droit à la GRPA peut être octroyé à des personnes qui ont leur domicile principal en Belgique, mais qui ne peuvent pas encore démontrer une résidence effective en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues. La question se pose de savoir si la mesure actuellement en projet entraîne un recul significatif par rapport au régime actuel et, le cas échéant, si ce recul significatif peut être justifié par des motifs d'intérêt général.

Le Conseil d'État, section de législation, estime qu'un régime qui, par rapport à la situation actuelle, a pour effet de priver à un certain nombre de personnes âgées du droit à la GRPA tant qu'elles ne remplissent pas la condition de résidence de 10 ans, doit être considéré comme une mesure marquant un recul significatif du niveau de protection. On peut donc se demander s'il se fonde sur un motif d'intérêt général. L'exposé des motifs justifie sommairement le régime en projet par le fait que " [l]e but du présent projet de loi est d'ajouter aux conditions d'octroi existantes une condition d'octroi supplémentaire de résidence effective en Belgique afin de renforcer le lien que le bénéficiaire doit avoir avec la Belgique et son système d'assistance sociale ". Toutefois, pareille motivation n'est en soi pas suffisante pour pouvoir justifier le recul significatif qu'entraîne la mesure en projet. Les auteurs du projet devront également démontrer que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale est lié à un motif d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et, subsidiairement, qu'une résidence effective de dix ans en Belgique, à n'importe quel stade de la vie, constitue un critère pertinent pour démontrer ce lien (permanent). Cette justification plus large devra en outre être inscrite dans l'exposé des motifs ' » (ebenda, SS. 526-529).

B.7.2. Als Antwort auf diese Bemerkung heißt es in den Vorarbeiten:

« En réponse à la deuxième remarque que le Conseil d'État a formulée dans l'avis précité sur l'autorisation de la mesure relative à l'article 23 de la Constitution, il convient d'éclaircir ce qui suit.

Le principe du *standstill*, visé dans l'article 23 de la Constitution, interdit au législateur compétent de prendre des mesures qui impliqueraient un recul significatif des droits garantis dans l'article 23, paragraphe premier et troisième, 2e, de la Constitution par rapport à leur application sous la législation précédente, sauf si ledit recul significatif peut être motivé par une raison d'intérêt général.

La mesure ne concerne que les conditions d'octroi de l'allocation de remplacement de revenus. Une fois les conditions d'octroi remplies, il n'est apporté aucune modification quant au niveau de la prestation ni quant aux conditions de paiement.

Par ailleurs, la mesure ne sera d'application que sur les nouvelles demandes et non sur les allocations de remplacement de revenu déjà octroyées. Les bénéficiaires actuels conservent leurs droits.

Il en va de l'intérêt général : un abus éventuel, ou une fraude éventuelle, et le tourisme au bien-être qui y est lié, lorsqu'ils sont constatés, doivent être découragés avant de devenir une pratique généralisée en conséquence du principe du *standstill* (auquel fait référence le Conseil d'État dans son avis) que le Législateur a souhaité introduire avec l'article 23 de la Constitution.

Par ailleurs, il faut noter que les personnes touchées par un handicap qui, le cas échéant, viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de l'allocation de remplacement de revenus, pourront toujours faire valoir leur droit à l'intégration sociale dans le respect des conditions fixées par la loi du 26 mai 2002.

[...]

À titre subsidiaire, même si l'on estimait que le renforcement visé du lien des bénéficiaires avec la Belgique et son système d'assistance sociale impliquerait un recul considérable du niveau de protection, ce qui apparaît tout à fait exclu ici, ce recul serait justifié par des considérations fortes relevant de l'intérêt général » (ebenda., SS. 186-187).

B.8. Somit hat der angefochtene Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 1987, indem er alle Kategorien von Empfängern der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens ohne jede Unterscheidung einer Bedingung des tatsächlichen Wohnorts in Belgien von zehn Jahren, wovon fünf Jahre ununterbrochen, unterwirft, zur Folge, dass einer Reihe von Personen mit Behinderung, die unter die durch diese Bestimmung genannten Kategorien fallen können, das Recht auf die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens vorenthalten wird, solange sie die Bedingung des Wohnorts von zehn Jahren nicht erfüllen. Diese Bedingung des Wohnorts stellt einen bedeutenden Rückschritt des Schutzmaßes im Bereich des sozialen Beistands dar.

Auch wenn es in den in B.7.2 erwähnten Vorarbeiten als Antwort auf die Anmerkung des Staatsrats heißt, dass die angefochtene Bestimmung weder den Betrag noch die Bedingungen für die Zahlung der Betrag der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens ändere und dass Personen, die die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens nicht mehr beanspruchen könnten, ihr Recht auf soziale Eingliederung geltend machen könnten, ist - im Anschluss an den Entscheid des Gerichtshofes Nr. 6/2019 vom 23. Januar 2019 über die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 « zur Abänderung des Gesetzes vom 22. März 2001 zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte » eingeführte Bedingung des Wohnortes - die Feststellung, dass eine neue Bedingung für die Gewährung in Bezug auf den tatsächlichen Wohnort vorgeschrieben wird, ausreichend, um zu der Auffassung zu gelangen, dass diese Bedingung für Personen, die einen solchen tatsächlichen Wohnort nicht nachweisen können, einen bedeutenden Rückschritt gegenüber dem Schutzmaß, das vorher bestand, darstellt.

B.9.1. Wie aus den in B.4.2 erwähnten Vorarbeiten hervorgeht, soll die Einführung der Bedingung des tatsächlichen Wohnorts von zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, die Verbindung stärken, die die Empfänger mit Belgien und seinem System des sozialen Beistands haben müssen. Diese Wohnortspflicht sollte es ermöglichen, die Kostenentwicklung der Betrag der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens einzudämmen, weil die Kosten dieser Unterstützungsleistungen in zehn Jahren um 27 % zugenommen hätten. Außerdem wird das Ziel verfolgt, einige Missbräuche durch Personen zu beenden, die sich mit dem einzigen Ziel in Belgien niederlassen, von den sozialen Vorteilen zu profitieren.

B.9.2. Aufgrund von Artikel 4 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 muss der Antragsteller, um die Betrag der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens zu erhalten, in erster Linie einer der genannten Personenkategorien angehören. Neben den Personen belgischer Staatsangehörigkeit (Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nr. 1) kommen bestimmte Kategorien von Ausländern auf der Grundlage internationaler Verträge, die Belgien abgeschlossen hat, in Betracht (Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nrn. 2 bis 5). Andere Kategorien von Ausländern kommen nur in Betracht unter der Bedingung, dass sie « bis zum Alter von 21 Jahren in den Genuss der erhöhten Kinderzulagen gekommen sind, die erwähnt sind in Artikel 47 § 1 der koordinierten Gesetze über die Familienbeihilfen für Lohnempfänger oder in Artikel 20 § 2 des Königlichen Erlasses vom 8. April 1976 zur Festlegung der Regelung der Familienleistungen für Selbständige ».

Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 bestimmt des Weiteren, dass der König « durch einen im Ministerrat beratenen Erlass » die Anwendung des vorerwähnten Gesetzes auf andere als die in Artikel 4 § 1 erwähnten Kategorien von Personen, die ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien haben, ausweiten kann. Der königliche Erlass vom 17. Juli 2006 « zur Ausführung von Artikel 4 § 2 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 über die Beihilfen für Personen mit Behinderung » hat den personenbezogenen Anwendungsbereich auf Personen erweitert, die « Staatsangehörige Islands, Liechtensteins, Norwegens oder der Schweiz sind, die die Bedingungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, erfüllen und ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien haben », die « der Ehepartner, der gesetzlich Zusammenwohnende oder ein anderes Familienmitglied im Sinne der vorerwähnten Verordnung Nr. 1408/71 vom 14. Juni 1971 einer in Artikel 4 § 1 Nr. 1 bis 5 des vorerwähnten Gesetzes vom 27. Februar 1987 erwähnten Person oder eines Angehörigen eines in Artikel 1 Nr. 1 des vorliegenden Erlasses erwähnten Staates sind, selbst aber nicht Angehörige dieser Staaten sind und ihren tatsächlichen Wohnort in Belgien haben » und die « als Ausländer im Bevölkerungsregister eingetragen sind ».

B.9.3. Artikel 4 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 schreibt außerdem - was nicht von den klagenden Parteien bestritten wird - vor, dass der Empfänger der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien haben muss. In Ausführung von Artikel 4 § 3 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 bestimmt Artikel 3 des königlichen Erlasses vom 6. Juli 1987 « über die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens und die Eingliederungsbeihilfe », dass davon ausgegangen wird, dass ein Empfänger seinen tatsächlichen Wohnort in Belgien hat, wenn er seinen Hauptwohntort in Belgien hat und sich ständig und tatsächlich in Belgien aufhält.

Aufgrund von Artikel 4 § 1 Absatz 3 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 wird für die Anwendung des vorerwähnten Gesetzes der tatsächliche Wohnort in Belgien anhand der Informationen bestimmt, die gemäß Artikel 3 Absatz 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 8. August 1983 « zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen » für den Empfänger im Nationalregister registriert und gespeichert werden. Unter diesen Informationen ist der « Hauptwohntort » zu verstehen.

B.9.4. Bezüglich des Inhaltes des Begriffs « Hauptwohntort » ist Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 « über die Bevölkerungsregister, die Personalausweise, die Ausländerkarten und die Aufenthaltsdokumente » (nachstehend: Gesetz vom 19. Juli 1991) zu berücksichtigen.

Aufgrund des vorerwähnten Artikels 3 ist der Hauptwohntort entweder der Ort, an dem die Mitglieder eines aus mehreren Personen bestehenden Haushalts gewöhnlich leben, ob diese Personen miteinander verwandt sind oder nicht, oder der Ort, an dem ein Alleinstehender gewöhnlich lebt, und der König legt die zusätzlichen Regeln zur Bestimmung des Hauptwohntortes und der Bezugsadresse fest.

Artikel 16 des königlichen Erlasses vom 16. Juli 1992 « über die Bevölkerungsregister und das Fremdenregister » bestimmt:

« § 1. Die Bestimmung des Hauptwohntortes beruht auf einer tatsächlichen Situation, das heißt auf der Feststellung des tatsächlichen Aufenthalts in einer Gemeinde während des größten Teils des Jahres.

Diese Feststellung erfolgt auf der Grundlage verschiedener Elemente, namentlich des Ortes, an den der Betreffende nach Ausübung seiner Berufstätigkeit zurückkehrt, des Ortes, an dem die Kinder zur Schule gehen, des Arbeitsortes, des Energieverbrauchs und der Telefonkosten, des gewöhnlichen Aufenthaltsortes des Ehepartners oder der anderen Haushaltsmitglieder.

§ 2. [...]

§ 3. Es genügt nicht, dass eine Person lediglich die Absicht äußert, ihren Hauptwohnnort an einem bestimmten Ort festzulegen, oder einen Eigentumsnachweis, einen Mietvertrag oder einen anderen Wohnnachweis vorlegt, damit die Eintragung als Hauptwohnnort für die betreffende Gemeindeverwaltung gerechtfertigt ist ».

Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass es, um seinen Hauptwohnnort in Belgien zu haben, nicht ausreichend ist, dass der Wohnort dort registriert ist, sondern dass auch der tatsächliche Mittelpunkt der Interessen der Person dort sein muss, was sich insbesondere aus der Dauer und der kontinuierlichen Anwesenheit auf dem Staatsgebiet und der familiären Situation und den familiären Bindungen ergeben muss.

B.9.5. Abgesehen von dem Gesetz vom 27. Februar 1987 ist auch auf den Umstand hinzuweisen, dass ein Ausländer, der ein Aufenthaltsrecht in Belgien erhalten möchte, grundsätzlich nicht den Behörden zur Last fallen darf und über ausreichende Mittel verfügen muss, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen und die Kosten für seine Wohnung zu tragen, ohne die sozialen Strukturen des Aufnahmemitgliedstaates in Anspruch zu nehmen.

B.9.6. Die Bedingung eines tatsächlichen Wohnorts von mindestens zehn Jahren in Belgien, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, die durch die angefochtene Bestimmung eingeführt wurde, und die in B.9.2, in B.9.3 und in B.9.4 dargelegten Bedingungen sind kumulativ.

B.9.7. In Anbetracht der beitragsunabhängigen Beschaffenheit der Regelung der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens, die ausschließlich durch Steuern finanziert wird, kann der Gesetzgeber diesen Vorteil vom Bestehen einer ausreichenden Bindung zu Belgien abhängig machen. Das Bestreben, die Haushaltskosten der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens einzudämmen, stellt außerdem ein rechtmäßiges Ziel dar. Zur Beurteilung der angefochtenen Bestimmung ist jedoch auch der Umstand zu berücksichtigen, dass die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens eine Minimalleistung ist, die nur benachteiligten Personen gewährt werden kann.

B.9.8. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Bedingung eines tatsächlichen Wohnorts von mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, in Belgien in irgendeiner Lebensphase des Empfängers der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens eine ausreichende Bindung zu Belgien und seinem Sozialsystem beweist oder es ermöglicht, Sozialshopping zu bekämpfen, oder zeigt, dass der Empfänger durch seine Tätigkeit zur Finanzierung der sozialen Sicherheit beigetragen hat, wie es der Gesetzgeber wollte. Es ist auch nicht zu erkennen, inwiefern das Fehlen der angefochtenen Wohnortbedingung allein die Zunahme der Haushaltskosten der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens erklären würde, da auch auf andere Faktoren wie beispielsweise die aufeinander folgenden Erweiterungen des personenbezogenen Anwendungsbereichs Bezug genommen werden kann.

B.9.9. Somit ist der durch die angefochtene Bestimmung herbeigeführte bedeutende Rückschritt beim gebotenen Schutzmaß nicht durch Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

B.10.1. Hinzu kommt noch, dass im vorliegenden Fall die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 « zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit » zu berücksichtigen ist, auf die sich die klagenden Parteien im ersten Klagegrund berufen.

B.10.2. Der Ministerrat macht geltend, dass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 auf die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens nicht anwendbar sei, da diese Verordnung nach ihrem Artikel 3 Absatz 5 nicht für die « soziale und medizinische Fürsorge » gelte. Dazu wird auf die Vorarbeiten zum Gesetzentwurf zur Abänderung des Gesetzes vom 22. März 2001 « zur Einführung einer Einkommensgarantie für Betagte » Bezug genommen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2141/002, S. 8), und der Ministerrat ist der Ansicht, dass der gleiche Gedankengang auf die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens übertragen werden könne.

B.10.3. Aufgrund ihres Artikels 2 gilt die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 für « Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, Staatenlose und Flüchtlinge mit Wohnort in einem Mitgliedstaat, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, sowie für ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen » sowie für « Hinterbliebene von Personen, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten galten, und zwar ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit dieser Personen, wenn die Hinterbliebenen Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind oder als Staatenlose oder Flüchtlinge in einem Mitgliedstaat wohnen ».

B.10.4. Zwar ist in der Verordnung in Artikel 3 Absatz 5 Buchstabe a vorgesehen, dass die Verordnung nicht auf « die soziale und medizinische Fürsorge » anwendbar ist, aber in Artikel 3 Absatz 3 bestimmt sie:

« Diese Verordnung gilt auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Artikel 70 ».

B.10.5. Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bestimmt:

« (1) Dieser Artikel gilt für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen, die nach Rechtsvorschriften gewährt werden, die aufgrund ihres persönlichen Geltungsbereichs, ihrer Ziele und/oder ihrer Anspruchsvoraussetzungen sowohl Merkmale der in Artikel 3 Absatz 1 genannten Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit als auch Merkmale der Sozialhilfe aufweisen.

(2) Für die Zwecke dieses Kapitels bezeichnet der Ausdruck 'besondere beitragsunabhängige Geldleistungen' die Leistungen:

a) die dazu bestimmt sind:

i) einen zusätzlichen, ersatzweisen oder ergänzenden Schutz gegen die Risiken zu gewähren, die von den in Artikel 3 Absatz 1 genannten Zweigen der sozialen Sicherheit gedeckt sind, und den betreffenden Personen ein Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts garantieren, das in Beziehung zu dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld in dem betreffenden Mitgliedstaat steht, oder

ii) allein dem besonderen Schutz des Behinderten zu dienen, der eng mit dem sozialen Umfeld dieser Person in dem betreffenden Mitgliedstaat verknüpft ist,

und

b) deren Finanzierung ausschließlich durch obligatorische Steuern zur Deckung der allgemeinen öffentlichen Ausgaben erfolgt und deren Gewährung und Berechnung nicht von Beiträgen hinsichtlich der Leistungsempfänger abhängen. Jedoch sind Leistungen, die zusätzlich zu einer beitragsabhängigen Leistung gewährt werden, nicht allein aus diesem Grund als beitragsabhängige Leistungen zu betrachten,

und

c) die in Anhang X aufgeführt sind.

(3) Artikel 7 und die anderen Kapitel dieses Titels gelten nicht für die in Absatz 2 des vorliegenden Artikels genannten Leistungen.

(4) Die in Absatz 2 genannten Leistungen werden ausschließlich in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffenden Personen wohnen, und nach dessen Rechtsvorschriften gewährt. Die Leistungen werden vom Träger des Wohnorts und zu seinen Lasten gewährt ».

B.10.6. In Anhang X (« Besondere beitragsunabhängige Geldleistungen (Artikel 70 Absatz 2 Buchstabe c »), auf den in Artikel 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 verwiesen wird, ist unter der Überschrift « BELGIEN » aufgeführt:

- « a) Einkommensersatzbeihilfe (Gesetz vom 27. Februar 1987);
- b) garantiertes Einkommen für ältere Personen (Gesetz vom 22. März 2001) ».

B.10.7. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 in der Tat auf die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens anwendbar ist, zumindest für die in Artikel 1 dieser Verordnung genannten Personenkategorien.

B.10.8. Nach Artikel 70 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 gelten Artikel 7 und die anderen Kapitel des Titels III der Verordnung nicht für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen.

B.10.9. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat auf diesem Gebiet geurteilt:

« 48. Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass Art. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 deren sachlichen Geltungsbereich festlegt und dabei in Abs. 3 ausdrücklich bestimmt, dass sie ' auch für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Artikel 70 [der Verordnung gilt] '.

49. Aus dem Wortlaut des Art. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 geht somit klar hervor, dass sie für besondere beitragsunabhängige Geldleistungen gilt.

50. Zweitens sieht Art. 7 der Verordnung Nr. 883/2004 in Abs. 3 vor, dass Art. 7 (' Aufhebung der Wohnortklauseln ') und die anderen Kapitel ihres Titels III, der verschiedenen Arten von Leistungen gewidmet ist, nicht für die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gelten.

51. Somit werden zwar durch Art. 70 Abs. 3 der Verordnung Nr. 883/2004 als Ausnahmvorschrift einige Bestimmungen der Verordnung für nicht auf diese Leistungen anwendbar erklärt, doch gehört Art. 4 der Verordnung nicht zu diesen Bestimmungen.

52. Schließlich entspricht eine Auslegung, nach der Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 auf die besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen anwendbar ist, dem Willen des Unionsgesetzgebers. Dies ergibt sich aus dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1247/92, mit der die Verordnung Nr. 1408/71 geändert wurde, um ihr Bestimmungen über derartige Leistungen hinzuzufügen und so der hierzu ergangenen Rechtsprechung Rechnung zu tragen.

53. Nach dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1247/92 sind diese Leistungen ausschließlich nach den Rechtsvorschriften des Wohnsitzmitgliedstaats der betreffenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu gewähren, wobei die in jedem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Wohnzeiten, soweit erforderlich, zu berücksichtigen sind und jedwede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit entfällt.

54. Die besondere Regelung, die der Unionsgesetzgeber damit durch die Verordnung Nr. 1247/92 in die Verordnung Nr. 1408/71 eingefügt hat, ist mithin durch die Nichtexportierbarkeit besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen als Gegenstück zu einer Gleichbehandlung im Wohnsitzstaat gekennzeichnet » (EuGH, Große Kammer, 11. November 2014, C-333/13, *Elisabeta Dano u.a.*).

B.10.10. Somit sind die Bestimmungen der Verordnung Nr. 883/2004, die nicht ausdrücklich in Artikel 70 Absatz 3 aufgeführt sind, aufgrund von Anhang X der Verordnung auf besondere beitragsunabhängige Geldleistungen, zu denen die Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens zählt, anwendbar.

B.10.11. Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bestimmt:

« Sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, berücksichtigt der zuständige Träger eines Mitgliedstaats, dessen Rechtsvorschriften:

- den Erwerb, die Aufrechterhaltung, die Dauer oder das Wiederaufleben des Leistungsanspruchs,
- die Anwendung bestimmter Rechtsvorschriften, oder
- den Zugang zu bzw. die Befreiung von der Pflichtversicherung, der freiwilligen Versicherung oder der freiwilligen Weiterversicherung,

von der Zurücklegung von Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten, Zeiten einer selbstständigen Erwerbstätigkeit oder Wohnzeiten abhängig machen, soweit erforderlich die nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats zurückgelegten Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten, Zeiten einer selbstständigen Erwerbstätigkeit oder Wohnzeiten, als ob es sich um Zeiten handeln würde, die nach den für diesen Träger geltenden Rechtsvorschriften zurückgelegt worden sind ».

B.10.12. Der vorerwähnte Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bezieht sich auf den Grundsatz der « Zusammenrechnung von Zeiten », was insbesondere bedeutet, dass die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zurückgelegten Wohnzeiten berücksichtigt werden müssen, wenn die Gewährung eines Anspruchs auf eine Leistung von der Zurücklegung von bestimmten Wohnzeiten abhängig ist.

B.10.13. In der angefochtenen Bestimmung wird die Gewährung der Beihilfe zur Ersetzung des Einkommens von der Bedingung abhängig gemacht, einen tatsächlichen Wohnort in Belgien während mindestens zehn Jahren, wovon mindestens fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalts, gehabt zu haben. Dieser tatsächliche Wohnort in Belgien wird anhand der im Nationalregister eingetragenen Informationen bestimmt.

Durch die angefochtene Bestimmung wird Artikel 4 § 1 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 dahingehend abgeändert, dass die vorerwähnte Bedingung des Wohnorts, die in den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels aufgeführt ist, auf alle in Absatz 1 von Paragraph 1 dieses Artikels genannten Kategorien von Empfängern anwendbar ist, zu denen die Personen gehören, die unter den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 fallen.

Die angefochtene Bestimmung ist auch nicht mit Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vereinbar, insofern sie, ohne eine Unterscheidung nach Empfängern vorzunehmen, nicht die Wohnzeiten berücksichtigt, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zurückgelegt wurden, und sie kann auch in dieser Hinsicht den bedeutenden Rückschritt des Schutzmaßes nicht rechtfertigen.

B.11. Der zweite Klagegrund und der zweite Teil des ersten Klagegrunds sind begründet. Da die anderen Teile des ersten Klagegrunds nicht zu einer weitergehenden Nichtigerklärung führen können, erübrigt sich ihre Prüfung.

B.12. Artikel 4 § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Februar 1987, eingefügt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018, ist für nichtig zu erklären.

Damit zusammenhängend ist auch Artikel 4 § 1 Absatz 3 des Gesetzes vom 27. Februar 1987, eingefügt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018, für nichtig zu erklären.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt Artikel 4 § 1 Absätze 2 und 3 des Gesetzes vom 27. Februar 1987 « über die Beihilfen für Personen mit Behinderung », eingefügt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 26. März 2018 « zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Zusammenhalts », für nichtig.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 12. März 2020.

Der Kanzler,
P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,
F. Daoùt

FEDERALE OVERHEIDSDIENST FINANCIEN

[C – 2020/40954]

24 APRIL 2020. — Koninklijk besluit tot wijziging van het KB/WIB 92 met betrekking tot de nadere regels en modaliteiten voor het indienen door de ondernemingen die erkend zijn voor uitzendarbeid van de in artikel 275⁵, § 4, zevende lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bedoelde verklaring

VERSLAG AAN DE KONING

Sire,

Met het koninklijk besluit van 3 april 2019 tot wijziging van het KB/WIB 92 met betrekking tot de nadere regels en modaliteiten voor het indienen van de in artikel 275⁵, § 4, zevende lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bedoelde verklaring, werden de regels en de modaliteiten vastgesteld voor het indienen van de zogenaamde de-minimisverklaring, die noodzakelijk is om de in artikel 275⁵, § 4, uitgewerkte regeling die van toepassing is op de sector van de systeemvaart in overeenstemming te brengen met de de-minimisverordening (Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimisteun).

Artikel 275⁵, § 4, zesde lid, WIB 92, voorziet evenwel dat de ondernemingen die erkend zijn voor uitzendarbeid worden gelijkgesteld met de in artikel 275⁵, § 4, eerste lid, WIB 92, bedoelde ondernemingen (hierna: de in de systeemvaart actieve ondernemingen) in het geval deze voor uitzendarbeid erkende ondernemingen aan de in de systeemvaart actieve ondernemingen uitzendkrachten ter beschikking stellen. De wetgever beoogde hiermee, naar analogie met soortgelijke maatregelen bedoeld in de artikelen 275¹, 275⁵, §§ 1-3, 275⁸ en 275⁹, WIB 92, om te voorzien in een vorm van transparantie waarbij een vrijstelling waarvoor een bepaalde werkgever in aanmerking komt ook van toepassing te laten zijn op een onderneming die erkend is voor uitzendarbeid indien deze één of meerdere uitzendkrachten ter beschikking stelt aan de initieel beoogde onderneming. Hiermee wordt dus beoogd om een gelijke behandeling te garanderen tussen de bezoldigingen die rechtstreeks door de werkgever worden betaald en de bezoldigingen die op onrechtstreekse wijze door bemiddeling van een uitzendkantoor worden betaald.

In het voormelde koninklijk besluit van 3 april 2019 werd echter niet verduidelijkt welke steun op de verklaring moet worden vermeld in het geval de vrijstelling wordt gevraagd door een onderneming die erkend is voor uitzendarbeid bij het ter beschikking stellen van één of meerdere uitzendkrachten aan een in de systeemvaart actieve onderneming. Deze rechtsonzekerheid verhindert tot op heden dat de ondernemingen die erkend zijn voor uitzendarbeid gebruik maken van deze regeling. Dit ontwerp beoogt dan ook om deze rechtsonzekerheid weg te nemen door de regels en modaliteiten voor de ondernemingen die erkend zijn voor uitzendarbeid te verduidelijken, zodat voor deze ondernemingen de drempels worden weggenomen die vandaag verhinderen dat daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van deze maatregel.

In analogie met de hierboven vermelde doelstelling om een ongelijke behandeling te vermijden tussen enerzijds de bezoldigingen die rechtstreeks door een in de systeemvaart actieve onderneming worden betaald en anderzijds de bezoldigingen die door een onderneming die erkend is voor uitzendarbeid worden betaald, beoogt dit ontwerp te verduidelijken dat in het geval de vrijstelling wordt gevraagd door een onderneming die erkend is voor uitzendarbeid, de in artikel 275⁵, § 4, zevende lid, WIB 92, bedoelde verklaring de steun moet bevatten van de in de systeemvaart actieve onderneming aan wie de uitzendkrachten ter beschikking worden gesteld, alsof deze in de systeemvaart actieve onderneming zelf de toepassing heeft gevraagd van de in artikel 275⁵, § 4, WIB 92, bedoelde vrijstelling.

SERVICE PUBLIC FEDERAL FINANCES

[C – 2020/40954]

24 AVRIL 2020. — Arrêté royal modifiant l'AR/CIR 92 en ce qui concerne les règles et modalités d'introduction par les entreprises agréées pour le travail intérimaire de l'attestation visée à l'article 275⁵, § 4, alinéa 7, du Code des impôts sur les revenus 1992

RAPPORT AU ROI

Sire,

L'arrêté royal du 3 avril 2019 modifiant l'AR/CIR 92 en ce qui concerne les règles et modalités d'introduction de l'attestation visée à l'article 275⁵, § 4, alinéa 7, du Code des impôts sur les revenus 1992, a établi les règles et modalités relatives à l'introduction de l'attestation de minimis, qui est nécessaire pour mettre le régime prévu à l'article 275⁵, § 4, CIR 92, applicable au secteur de navigation en système, en conformité avec le règlement de minimis (Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis).

L'article 275⁵, § 4, alinéa 6, CIR 92, prévoit cependant que les entreprises agréées pour le travail intérimaire sont assimilées aux entreprises visées à l'article 275⁵, § 4, alinéa 1^{er}, CIR 92, (ci-après, les entreprises actives dans la navigation en système) dans le cas où ces entreprises agréées pour le travail intérimaire mettent des intérimaires à disposition des entreprises actives dans la navigation en système. Le législateur visait en cela, par analogie avec des mesures similaires visées aux articles 275¹, 275⁵, §§ 1^{er}-3, 275⁸ et 275⁹, CIR 92, de prévoir une forme de transparence par laquelle une dispense à laquelle un employeur déterminé est admissible puisse également être applicable à une entreprise agréée pour le travail intérimaire lorsque celle-ci met un ou plusieurs intérimaires à disposition de l'entreprise visée en premier lieu. On vise donc de la sorte à garantir une égalité de traitement entre les rémunérations qui sont payées directement par l'employeur et les rémunérations qui sont payées de façon indirecte par l'intermédiaire d'une agence d'intérim.

Il n'a toutefois pas été précisé dans l'arrêté royal du 3 avril 2019 précité quelle aide doit être mentionnée sur l'attestation dans le cas où la dispense est demandée par une entreprise agréée pour le travail intérimaire lors de la mise à disposition d'un ou plusieurs intérimaires à une entreprise active dans la navigation en système. Cette incertitude juridique empêche jusqu'à présent que les entreprises agréées pour le travail intérimaire fassent usage de ce régime. Afin de mettre fin à cette incertitude juridique, le présent projet vise donc aussi à préciser les règles et modalités pour les entreprises agréées pour le travail intérimaire, de sorte que les barrières qui empêchent actuellement l'usage effectif de cette mesure pour ces entreprises soient levées.

Par analogie avec l'objectif mentionné ci-dessus visant à éviter une inégalité de traitement entre, d'une part, les rémunérations qui sont payées directement par une entreprise active dans la navigation en système et, d'autre part, les rémunérations qui sont payées par une entreprise agréée pour le travail intérimaire, le présent projet vise à préciser que dans le cas où la dispense est demandée par une entreprise agréée pour le travail intérimaire, l'attestation visée à l'article 275⁵, § 4, alinéa 7, CIR 92, doit contenir l'aide de l'entreprise active dans la navigation en système à laquelle les intérimaires sont mis à disposition, comme si cette entreprise active dans la navigation en système a elle-même demandé la dispense visée à l'article 275⁵, § 4, CIR 92.