

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 mei 2000

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 1 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum

(ingediend door de heer Yvan Mayeur en mevrouw Magda De Meyer)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 mai 2000

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence

(déposée par M. Yvan Mayeur et Mme Magda De Meyer)

SAMENVATTING

Behoeftigen die niet de Belgische nationaliteit bezitten, hebben geen recht op het bestaansminimum (behoudens uitzonderingen voor EU-ingezetenen, staatlozen en erkende vluchtelingen) en kunnen alleen terecht bij de regeling voor sociale bijstand door het OCMW.

Zelfs al houdt die verschillende behandeling volgens het Arbitragehof geen aantasting in van het gelijkheidsbeginsel, toch vinden de indieners ze hoe langer hoe minder verantwoord. Zij stellen dan ook voor dat de vreemdelingen die zijn ingeschreven in de bevolkingsregisters, ook het bestaansminimum zouden kunnen genieten. Gelet op de voor die inschrijving gestelde voorwaarden menen zij dat die mensen voldoende geïntegreerd zijn en dat er geen reden meer is om ze verschillend te behandelen. De indieners voeren ook een budgettair argument aan: de tegemoetkoming van de Staat in de kosten van de OCMW's is groter als het om bestaansminimum-trekkers gaat dan om in het bevolkingsregister ingeschreven vreemdelingen die sociale bijstand genieten.

RÉSUMÉ

Une personne ne disposant pas de la nationalité belge qui se trouve dans le besoin ne peut bénéficier du minimex (des exceptions sont toutefois prévues en faveur des ressortissants de l'Union européenne, des apatrides et des réfugiés reconnus), mais tombe sous le régime de l'aide sociale accordée par le CPAS.

Même si la Cour d'arbitrage a considéré que cette différence de traitement ne viole pas le principe d'égalité, les auteurs estiment qu'elle se justifie de moins en moins. Ils proposent donc que les étrangers inscrits aux registres de la population puissent également bénéficier du minimex. En effet, en raison des conditions qui président à leur inscription dans les registres de la population, ils estiment que ces personnes sont suffisamment intégrées dans notre société et que cette différence de traitement n'a plus de raison d'être. Les auteurs avancent également un argument d'ordre budgétaire : l'intervention de l'Etat dans les frais exposés par le CPAS est plus importante pour les minimexés que pour les étrangers bénéficiaires de l'aide sociale qui sont inscrits au registre de la population.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000: Parlementair document van de 50e zittingsperiode +
het nummer en het volgnummer

QRVA	:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
HA	:	Handelingen (Integraal Verslag)
BV	:	Beknopt Verslag
PLEN	:	Plenum
COM	:	Commissievergadering

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000 : Document parlementaire de la 50e
législature, suivi du n° et du n° consécutif

QRVA	:	Questions et Réponses écrites
HA	:	Annales (Compte Rendu Intégral)
CRA	:	Compte Rendu Analytique
PLEN	:	Séance plénière
COM	:	Réunion de commission

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : aff.generales@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel beoogt een wijziging van artikel 1 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum en met name de afschaffing van de nationaliteitsvoorwaarde waaraan de toekenning van dat minimum onderworpen is. Deze wetwijziging is ingegeven door het streven de personen te helpen die in een sociale noodsituatie verkeren zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met hun oorspronkelijke nationaliteit.

Tegenwoordig hebben wij twee stelsels die parallel gehanteerd worden: dat van het bestaansminimum waarin is voorzien bij de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum en dat van de maatschappelijke dienstverlening op grond van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

De nationaliteit van de aanvrager is het beslissend criterium om vast te stellen welk van beide stelsels van toepassing is. Het bestaansminimum is uitsluitend bestemd voor de personen van Belgische nationaliteit, voor de staatlozen en de erkende vluchtelingen, alsmede voor de personen die in België verblijven bij toepassing van verordening (EEG) nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap. Alle andere behoeftigen vallen onder het stelsel van het maatschappelijk welzijn.

Een vaste rechtspraak inzake sociale bijstand bepaalt dat, als die bijstand financieel is, het uitgekeerde bedrag niet lager mag zijn dan het bestaansminimum dat wordt aangemerkt als drempel waaronder geen menswaardig bestaan mogelijk is:

«Het residuaire karakter van het bestaansminimum bevestigt dat dit werkelijk de uiterste bodemuitkering is en dat, als men die nog verder verlaagt, de levensomstandigheden als ondraaglijk worden beschouwd (...); er kan geen enkele geldige reden worden aangevoerd om een onderscheid te maken tussen de situatie van de bestaansminimumtrekker met kind(eren) ten laste en die van de personen die financiële sociale bijstand genieten en eveneens voor een of meer kinderen moeten zorgen en zulks gelet op de eigenheid en het algemeen geldende van het criterium waarop de toekenning van bestaansmiddelen aan elk van hen berust, met name de mogelijkheid om menswaardig te leven » (in vertaling – arrest v.d. Arbeidsrechtbank van Luik, van 11 juli 1995), *JLMB* 1997 blz. 557).

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi vise à modifier l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence en vue d'adapter la condition de nationalité à laquelle est subordonné l'octroi du minimum de moyens d'existence. Cette modification législative se fonde sur la volonté d'aider les personnes en situation de détresse sociale et non sur la base d'un critère de nationalité d'origine.

A l'heure actuelle, deux régimes fonctionnent en parallèle : celui du minimex, en application de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence et celui de l'aide sociale en application de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Le critère déterminant l'application de l'un ou l'autre régime est celui de la nationalité du demandeur. Le bénéfice du minimex est réservé aux personnes de nationalité belge, aux apatrides et aux réfugiés reconnus, ainsi qu'aux personnes qui se trouvent en Belgique en application du règlement CEE n° 1612/68 du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Les autres personnes en situation de besoin tombent sous le régime de l'aide sociale.

Une jurisprudence constante en matière d'aide sociale précise, lorsque celle-ci prend la forme d'une aide financière, que le montant alloué ne peut pas être inférieur au minimum de moyens d'existence, ce montant étant considéré comme le seuil de la dignité humaine :

« Le caractère résiduaire du minimex confirme que celui-ci constitue la limite inférieure extrême au-delà de laquelle les conditions de vie sont considérées comme intenable. (...) aucune justification n'autorise à différencier la situation de ces bénéficiaires du minimex avec charge d'enfant(s) de celle de personnes recevant une aide sociale financière ayant également la charge d'enfant(s), vu l'identité et l'universalité du critère fondant l'octroi de ressources à chacun d'eux : la possibilité de mener une vie humaine digne. » (Trib. Trav. Liège du 11 juillet 1995, *JLMB*, 1997, p. 557).

Aanvaarden dat de financiële hulp aan een persoon die geen toereikende bestaansmiddelen heeft en niet in staat is die hetzij door eigen inspanningen hetzij op een andere manier te verwerven, verschillend wordt berekend naargelang het om een Belg dan wel om een vreemdeling gaat, is de menselijke waardigheid met twee maten meten.

Die duale benadering resulteert in een ongerechtvaardigde discriminatie tussen burgers van respectievelijk Belgische en vreemde nationaliteit. Artikel 191 van de Grondwet bepaalt immers: «*Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen*». Vraag is evenwel tot waar de wetgever mag gaan in de mogelijkheid om af te wijken van het principe van de gelijkstelling, gelet op artikel 1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden en op artikel 2, § 1, van het Verdrag betreffende de burgerrechten en de politieke rechten die discriminaties met name op grond van de nationaliteit verbieden.

Het Arbitragehof heeft onlangs de gelegenheid gehad om zich over deze kwestie uit te spreken. Het bevestigt in zijn arrest nr. 103/98 van 21 oktober 1998 dat het gelijkheidsprincipe niet werd geschonden, aangezien de verschillen tussen de twee stelsels onder meer gerechtvaardigd zijn door de spoed waarmee het OCMW optreedt in geval van sociale bijstand «die een-der welke hulp in specie of in natura kan zijn, zowel lenigend als curatief of preventief».

In zeer vele gevallen nochtans is het behoud van deze dualiteit op grond van de nationaliteit, steeds minder verantwoord in het stelsel van de maatschappelijke dienstverlening.

Wij stellen daarom voor het criterium van de nationaliteit te vervangen door dat van de sociale integratie. Ons inziens is de inschrijving in het bevolkingsregister het geschikte werktuig voor een objectieve beoordeling van die factor van sociale integratie. Een vreemdeling kan immers pas geldig worden ingeschreven in het bevolkingsregister mits hij vijf jaar wettelijk op het grondgebied verblijft, hetgeen inhoudt dat hij ernstig werk heeft gemaakt van een grondige sociaal-economische integratie of dat hij daar althans mee is begonnen.

Voor de categorie van in het bevolkingsregister ingeschreven vreemdelingen is bijgevolg een wetwijziging vereist, vooral daar uit een onderzoek bij de OCMW's is gebleken dat al die centra naar eigen inzicht handelen en een zelfde wetgeving niet op een zelfde manier

Ainsi, accepter que l'aide financière accordée à une personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se les procurer soit par des efforts personnels, soit par d'autres moyens, soit calculée différemment selon qu'il s'agit d'un Belge ou d'un étranger équivaut à établir deux mesures de la dignité humaine.

Cette dualité de régime induit une discrimination injustifiée entre citoyens de nationalité belge et citoyens de nationalité étrangère. L'article 191 de la Constitution dispose : « *Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi* ». La question se pose donc de savoir jusqu'où le législateur peut aller dans la faculté de déroger au principe de l'assimilation, et ce compte tenu de l'article 1^{er} de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 2, § 1^{er}, du Pacte relatif aux droits civils et politiques qui interdisent les discriminations fondées notamment sur la nationalité.

La Cour d'arbitrage a eu récemment l'occasion de se prononcer sur cette question et a affirmé dans son arrêt n° 103/98 du 21 octobre 1998 qu'il n'y avait pas de violation du principe d'égalité puisque les différences entre les deux régimes se justifient notamment en raison de la célérité de l'intervention du CPAS dans le cas de l'aide sociale « qui peut être n'importe quelle aide en espèces ou en nature, aussi bien palliative que curative ou préventive ».

Pourtant, dans de très nombreux cas, le maintien de cette dualité fondée sur la nationalité dans le régime d'aide sociale se justifie de moins en moins.

C'est pourquoi nous proposons de substituer un critère d'intégration sociale au critère de nationalité. Nous estimons que l'inscription au registre de la population est l'outil adéquat pour apprécier objectivement cet élément d'intégration sociale. En effet, l'inscription d'un étranger au registre de la population est subordonnée à cinq années de résidence légale sur le territoire, ce qui implique qu'un travail d'intégration socio-économique en profondeur a été à tout le moins entamé.

Une modification législative visant la catégorie des étrangers inscrits au registre de la population s'impose donc. D'autant qu'une étude de terrain révèle que les CPAS adoptent des pratiques propres et suivent des interprétations différentes d'une même législation, ce

interpreteren, waardoor het aantal discriminerende situaties nog toeneemt. Een herziening van de wetgeving zou in dit geval dan ook neerkomen op meer rechtszekerheid door de uniformering van onderling afwijkende praktijken.

Het hanteren van het criterium van inschrijving in het bevolkingsregister blijkt ten slotte ook gerechtvaardigd door het type van maatschappelijk werk waar de OCMW's zich mee bezighouden. De vreemdelingen die zijn ingeschreven in het bevolkingsregister, voldoen immers aan de vestigingsvoorwaarden zodat men kan stellen dat zij in de meeste gevallen definitief in België zullen blijven. Om die reden en omdat er geen problemen meer rijzen wat hun verblijfsvoorwaarden en hun werkvergunning betreft, moet op dezelfde manier worden geijverd voor hun sociale integratie als dat het geval is met de Belgen en degenen die met Belgen zijn gelijkgesteld.

Dit voorstel wil klaarheid brengen in de bestaande situatie en tegelijkertijd zorgen voor een nieuw evenwicht op de weg naar meer gelijkheid tussen Belgen en vreemdelingen. Het vervangt de huidige nationaliteitsvoorwaarde door een criterium van sociale integratie.

Het zal ook een wijziging in het sociale landschap teweegbrengen want het wil het bestaansminimum toegankelijk maken voor alle personen, Belgen of vreemdelingen, die zijn ingeschreven in het bevolkingsregister, zonder daarom het huidige systeem van sociale bijstand af te schaffen voor de vreemdelingen die niet beantwoorden aan de voorwaarden van inschrijving in het bevolkingsregister en die zijn opgenomen in het vreemdelingenregister (art. 1, § 1, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen).

Ten slotte pleit nog een argument van budgettaire aard voor deze regeling. De door het OCMW als sociale bijstand verleende hulp wordt door de Staat tegen 100 % terugbetaald als de vreemdelingen die ze genieten, in het vreemdelingenregister zijn ingeschreven. Voor de vreemdelingen die deze hulp ontvangen en zijn ingeschreven in het bevolkingsregister, wordt het OCMW slechts tegen 50 % terugbetaald. Voor de Belgische bestaansminimumtrekkers wordt het OCMW terugbetaald naar gelang van hun getalsterkte, met name tegen 60 % als er meer dan 500 gerechtigden zijn en tegen 65 % als er meer dan 1000 zijn.

Dankzij deze operatie zou men dus beter tegemoet kunnen komen aan de reële maatschappelijke kosten

qui augmente encore le nombre des situations discriminatoires. Réviser la législation reviendrait, dans le cas présent, à assurer une plus grande sécurité juridique en uniformisant des pratiques discordantes.

Enfin, le choix du critère de l'inscription au registre de la population se justifie aussi eu égard au type de travail social fourni par les CPAS. En effet, les étrangers inscrits au registre de la population satisfont aux conditions d'établissement, ils sont donc amenés à rester, dans la plupart des cas, définitivement en Belgique. En conséquence de quoi et parce qu'il ne se pose plus aucun problème quant à leurs conditions de séjour et leur permis de travail, il s'impose de travailler à leur intégration sociale de la même manière que pour les nationaux et ceux qui y sont assimilés.

La présente proposition de loi vise à clarifier la situation existante et à instaurer une plus grande égalité entre nationaux et étrangers. Elle remplace l'actuelle condition de nationalité par un critère d'intégration sociale.

Aussi emporte-t-elle une modification du paysage social en rendant le minimex accessible à toutes les personnes, belges ou étrangères inscrites au registre de la population, sans pour autant supprimer l'actuel système d'aide sociale pour les étrangers qui ne rentrent pas dans les conditions d'inscription dans ce registre et qui figurent au registre des étrangers (article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques).

Un dernier argument, d'ordre budgétaire, intervient en faveur de cette solution. L'aide fournie par le CPAS au titre de l'aide sociale est remboursée à 100% par l'Etat lorsque les étrangers qui en bénéficient sont inscrits au registre des étrangers. Pour les étrangers bénéficiaires de l'aide sociale inscrits au registre de la population, le CPAS n'est remboursé qu'à concurrence de 50% des frais qu'il a exposés. Pour les Belges bénéficiaires du minimex, le CPAS est remboursé selon la densité de population minimexée, à concurrence de 60% (plus de 500 minimexés) ou de 65% (plus de 1.000 minimexés).

Cette opération permettrait donc de mieux rencontrer le coût social réel auquel sont confrontés les CPAS

die de OCMW's en ook de gemeenten met een groot aantal vreemdelingen moeten dragen. Zij dienen immers uiterst zwaar sociaal-economisch integratiewerk te verrichten en dat behoort op zijn juiste waarde te worden geschat.

Gelet op het beginsel van niet-discriminatie bij de toekenning van de sociale bijstand in ruime zin en op grond van pragmatische beschouwingen van budgettaire aard, verdient het daarom aanbeveling de aan de toekenning van het bestaansminimum voorafgaande nationaliteitsvoorwaarde af te schaffen en ze te vervangen door een specifiek sociaal criterium dat gebonden is aan de sociaal-economische integratie van de aanvrager van sociale bijstand.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet

Art. 2

In de eerste paragraaf van artikel 1 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, worden na de woorden « iedere Belg », de woorden « of iedere vreemdeling ingeschreven in het bevolkingsregister » ingevoegd.

4 mei 2000

et donc les communes caractérisées par une forte population étrangère. Elles font face à un travail d'intégration socio-économique particulièrement lourd qu'il convient de prendre en considération à sa juste valeur.

Ainsi, au nom de considérations ayant trait au principe de non-discrimination dans l'octroi de l'aide sociale au sens large et de considérations pragmatiques d'ordre budgétaire, il convient de supprimer la condition de nationalité préalable à l'octroi du minimex et de la remplacer par un critère proprement social lié à l'intégration socio-économique du demandeur d'aide sociale.

Yvan MAYEUR (PS)
Magda DE MEYER (SP)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

A l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, les mots « Tout Belge » sont remplacés par les mots « Tout Belge ou tout étranger inscrit au registre de la population ».

4 mai 2000

Yvan MAYEUR (PS)
Magda DE MEYER (SP)